

La representación política de las mujeres en el período democrático

MARIANA CAMINOTTI

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

mariana.caminotti@hotmail.com

La vigencia de derechos, libertades y oportunidades para participar y afectar las decisiones políticas es un atributo clave de la democracia (Dahl, 2008). A pesar de ello, existen barreras discriminatorias que les impiden a ciertos grupos la participación justa e igual en el proceso político (Levine y Molina, 2007, 2011). Una de las desigualdades políticas más universales se basa en la condición de género. En promedio, ocho de cada diez bancas en los parlamentos son ocupadas por hombres, lo que evidencia un déficit en el acceso igualitario a las instituciones.

En tres décadas de democracia, el Congreso argentino pasó de ser una institución caracterizada por una clara subrepresentación de las mujeres a ser una de las legislaturas con mayor presencia de mujeres del mundo. Al observar el número de diputadas y de senadoras nacionales (37 y 39 por ciento en 2013), Argentina se ubica por delante de la mayoría de los países latinoamericanos y aventaja a Estados Unidos (18 por ciento), el Reino Unido (22,5 por ciento) y Brasil (9 por ciento), por citar sólo algunos ejemplos¹. Este avance en la representación descriptiva (Pitkin, 1985) de las mujeres es uno de los principales logros en igualdad de géneros que arrojan tres décadas ininterrumpidas de democracia en el país.

Además de su importancia intrínseca como señal de democratización, la inclusión de mujeres en el Congreso favoreció la ampliación de los derechos de las mujeres en diferentes campos de la vida social, mediante la incorporación de nuevas preocupaciones y miradas en la agenda legislativa nacional. En este sentido, las legisladoras dieron particular impulso a numerosas normas que subsanan situaciones de discriminación legal, pero la defensa y la promoción de los derechos humanos de las mujeres todavía enfrenta retos significativos, tanto en el Congreso como en el plano de la acción estatal.

Por otra parte, el uso de mecanismos efectivos de acción afirmativa en los procesos de selección de candidatos (ley de cupos) abrió oportunidades para la construcción de carreras políticas que eran atípicas no mucho tiempo atrás. Cristina Fernández de Kirchner —la primera presidenta electa de

¹ Datos de Inter-Parliamentary Union, www.ipu.org/wmm-e/classif.htm.

la historia argentina—, Elisa Carrió —segunda candidata presidencial más votada en 2007—, Fabiana Ríos —primera gobernadora electa del país— y Margarita Stolbizer se transformaron en figuras conocidas desde el Congreso Nacional. No obstante, la participación de las mujeres en ámbitos institucionales relevantes dista de ser masiva y sugiere la persistencia de desventajas que producen desigualdad de géneros en el acceso y en el ejercicio del poder. Precisamente, la más plena participación de las mujeres en los cargos ejecutivos es una deuda pendiente en los tres niveles de gobierno (ELA et al., 2010).

En lo que sigue, propongo una discusión sobre la participación política de las mujeres a lo largo del período democrático que se inicia en 1983. En primer lugar, me interesa discutir por qué importa la presencia de mujeres en instituciones representativas, ya que esto no es obvio desde la óptica de la democracia liberal. En segundo lugar, voy a discutir algunas de las consecuencias del acceso de mujeres a cargos políticos (representación descriptiva) y de la actividad legislativa (representación sustantiva) en el Congreso argentino, señalando una serie de logros y retos pendientes en materia de género y representación política.

Las dos caras de la representación de las mujeres: estar y actuar

Con frecuencia, los debates sobre la representación de las mujeres se enmarcan en una discusión más general sobre la democracia y la justicia. En este sentido, un argumento elemental es que la exclusión o subrepresentación de las mujeres lesiona la premisa de igualdad política (Phillips, 1995) y atenta contra la representatividad de las instituciones. Desde una perspectiva sustantiva (Pitkin, 1985) que se concentra en la actuación de los representantes, lo central del vínculo representativo es la responsabilidad de los funcionarios electos ante los ciudadanos, mientras que sus características personales (su sexo/género, edad, etcétera) no son relevantes.

En cambio, desde una perspectiva descriptiva —también denominada identitaria o social (Sartori, 1992)— la función principal de un representante no es actuar en nombre de alguien más sino sustituir y reflejar personas con características semejantes a las suyas. Desde esta óptica que asimila semejanza y representatividad, el aspecto más relevante de una institución legislativa es su composición social (Pitkin, 1985)². Siguiendo a Phillips

² La dimensión descriptiva de la representación cobró relevancia al calor del cuestionamiento del principio de igualdad y neutralidad etnocultural del Estado liberal (Kymlicka, 1996), del desarrollo de los estudios feministas y de los planteamientos multiculturalistas (Martínez, 2004).

(1991), puesto que una porción considerable de los asuntos públicos se plantean con posterioridad a los comicios —y tomando en cuenta la existencia de asimetrías de información entre quienes ocupan cargos públicos y la ciudadanía—, las experiencias de los representantes (entre las cuales consideramos el ser mujer o varón) importan en la toma de decisiones políticas. Como lo plantea Young (2000), las mujeres comparten una posición estructural de desventaja social. En tal sentido, pueden tener discrepancias ideológicas e intereses diversos, pero comparten un conjunto de preocupaciones, supuestos y experiencias —una perspectiva social— que ofrece una base común para el razonamiento. De esta manera, la inclusión de mujeres en los procesos de deliberación y decisión permitiría incorporar perspectivas sociales silenciadas en el debate público.

A la luz de estas discusiones, una de las hipótesis más ampliamente difundidas en la literatura sobre género y representación política es la existencia de un vínculo entre la presencia de mujeres en las legislaturas (perspectiva descriptiva) y una mayor preocupación por mejorar la condición de las mujeres en la sociedad (representación sustantiva).

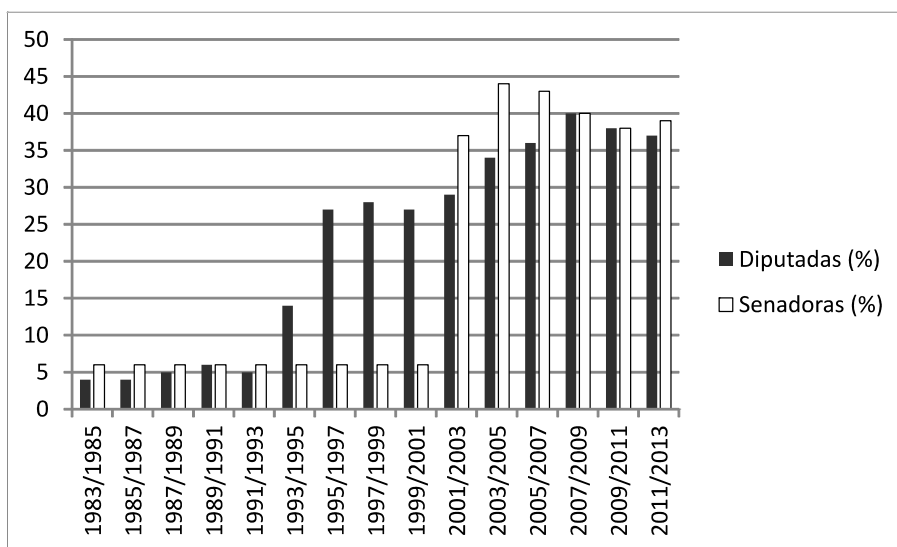
***La representación descriptiva:
cuotas de género y acceso a las cámaras legislativas***

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, el avance de los derechos de las mujeres tuvo su expresión en reformas de la legislación civil y familiar (como las leyes de patria potestad compartida y divorcio vincular) y en la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia las Mujeres (Cedaw). Con todo, aunque las mujeres se involucraron visiblemente en el ámbito público mediante una masiva participación en los partidos políticos y en los movimientos de derechos humanos (Marx, Borner y Caminotti, 2007), la década de la transición democrática estuvo caracterizada por la virtual ausencia femenina en los ámbitos de decisión.

En 1991, por iniciativa de mujeres activistas de la Unión Cívica Radical y del peronismo, Argentina fue pionera en el diseño de cuotas electorales que obligaron a incorporar candidatas en las listas de todos los partidos políticos. La Ley 24012 (de cupo femenino) fue determinante para ampliar la participación femenina en el Congreso y ubicó al país como un modelo para otros estados. En 1994, la reforma constitucional incorporó el principio de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios (art. 37), facultando al Congreso de la Nación a impulsar acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (art. 75, inc. 23).

El impacto directo de la ley de cupo femenino fue un considerable aumento del número de legisladoras nacionales³. Tras las elecciones legislativas de 1993 —cuando el cupo se aplicó por primera vez en la renovación parcial de la Cámara de Diputados— la participación de las mujeres se elevó de 5 a 14 por ciento, cifra que se duplicó a partir de la siguiente elección. Diez años más tarde, la proporción de diputadas superaba el 30 por ciento del total de las bancas y ascendía a 40 por ciento en 2008. El crecimiento de la participación de las mujeres fue todavía más acentuado en el Senado, donde pasó de 6 a 37 por ciento en la primera elección directa (2001).

Gráfico 1
Mujeres en el Congreso de la Nación, 1983/2012 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior de la Nación; Marx, Borner y Caminotti (2007); e Inter-Parliamentary Union.

Ahora bien, si se considera que la ley de cupos es un mecanismo de acción afirmativa que establece un porcentaje mínimo de participación de

³ Inicialmente, esta ley nacional comprendía sólo las candidaturas a diputados, convencionales constituyentes e integrantes del Concejo Deliberante de la municipalidad de Buenos Aires. Luego de la reforma constitucional de 1994, que estableció la elección directa de los senadores nacionales y elevó de dos a tres el número de representantes por provincia, la Ley 24012 pasó a aplicarse a las listas de candidatos a la Cámara alta.

las mujeres en las listas partidarias, estos mismos datos pueden dar lugar a una lectura matizada. En efecto, tras dos décadas de acciones positivas, la mayoría de las listas de candidatos nacionales siguen siendo encabezadas por hombres y no se alcanzó la paridad de géneros en la representación legislativa. Además, la aplicación de acciones positivas parecería haber encarrillado a las mujeres en un andarivel legislativo, mientras el acceso a otros puestos políticamente valiosos para el desarrollo de carreras políticas (como las gobernaciones e intendencias) continúa siendo excepcional y restringido.

***La representación sustantiva: avances
y desafíos para el logro de una plena igualdad***

Al favorecer la inclusión de mujeres en el poder legislativo, el cupo femenino también afectó la representación en un sentido sustantivo, facilitando la expresión de perspectivas más diversas en la deliberación y la forma de enfrentar los problemas sociales. Como lo sugieren diferentes estudios, la presencia de legisladoras favoreció la feminización de la agenda legislativa (Childs, 2004), al incorporar miradas y preocupaciones derivadas de la experiencia social de las mujeres.

En una investigación sobre el Congreso argentino, Franceschet y Piscopo (2008) encuentran que, entre 1989 y 2007, el 79 por ciento de los proyectos sobre cuotas de género, el 80 por ciento de las iniciativas sobre despenalización/legalización del aborto, acceso a la contracepción y derechos reproductivos, y el 69 por ciento de las propuestas en materia de violencia de género fueron introducidas por legisladoras. En el mismo sentido, Archenti y Johnson (2006) muestran que, entre 1994 y 2003, 87 de las 177 diputadas nacionales que ocuparon su banca al menos por un año presentaron proyectos sobre temas de género.

Además de la presentación de proyectos, el trabajo de las legisladoras nacionales fue fundamental para la aprobación de leyes que amplían derechos de las mujeres, como las de Cupo Sindical Femenino (Ley 25674/02), Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25673/02), Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26061/05), Contracepción Quirúrgica (Ley 26130/06), Aprobación del Protocolo Facultativo de la Cedaw (Ley 26171/06) y Protección integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26485/09), por mencionar algunas de las más emblemáticas (Caminotti y Rodríguez Gustá, 2009).

En síntesis, en las dos últimas décadas el Congreso favoreció el debate de asuntos vinculados con la agenda internacional de derechos humanos

de las mujeres y aprobó un conjunto de leyes que ponen término a distintas situaciones de discriminación legal. Sin embargo, hay temas pendientes que son fundamentales para la vida cotidiana de las mujeres, en particular de las mujeres pertenecientes a los sectores más desfavorecidos —como el aborto—, cuya discusión se encuentra demorada. Argentina presenta tasas elevadas de mortalidad materna y una de sus principales causas es el aborto clandestino⁴.

Finalmente, una investigación que exploró las actividades y las representaciones de los legisladores y las legisladoras nacionales presenta hallazgos que merecen cierta preocupación. Según los resultados de este estudio, la agenda legislativa del Congreso se presenta como una agenda dividida por géneros, donde los temas considerados “femeninos” parecen gozar de menor jerarquía que otros tipificados como “tradicionales”, básicamente la economía, las finanzas y el presupuesto público (Borner et al., 2009). En el mismo sentido, se observan sesgos de género en el acceso a las presidencias de determinadas comisiones que tratan estos temas. Así pues, por ejemplo, entre 1995 y 2013 la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados, encargada de dictaminar sobre el estado, la condición e integración de las mujeres en la sociedad, ha sido presidida exclusivamente por legisladoras y ha contado con muy pocos varones entre sus integrantes. En sentido inverso, se encuentran comisiones permanentes cuyas presidencias han estado siempre en manos de varones: Economía; Finanzas; Industria; Legislación del trabajo; Presupuesto y Hacienda; Defensa nacional; y Relaciones Exteriores y Culto.

A modo de balance

La ley de cupo femenino fue una norma innovadora y democratizadora, que sentó un modelo para otros países y contribuyó a instalar la idea de que la ausencia de mujeres en ámbitos de decisión es problemática para la representación de la diversidad social. Esta norma impuso un criterio de equidad en la selección de candidatos, afirmando el derecho de las mujeres a participar activamente en la toma de decisiones públicas, ejerciendo más plenamente su condición de ciudadanas. En términos comparativos, en 2013 el Congreso argentino es una de las legislaturas nacionales con mayor presen-

⁴ La legislación actual penaliza el aborto salvo en casos donde se lo considera no punible, y esto lleva a las mujeres (en particular a las más pobres) a realizar esta práctica en la condiciones inseguras que ponen en peligro sus cuerpos y sus vidas (Cladem, 2010). También se registra una tendencia a la judicialización de casos de aborto no punible.

cia de mujeres del mundo, aventajando a buena parte de las democracias establecidas.

Desde 2007, la Presidencia de la Nación se encuentra a cargo de una mujer por primera vez, marcando un verdadero hito en la historia argentina. Además, es interesante recordar un hecho significativo: en las elecciones presidenciales de ese año, el máximo cargo político del país se dirimió entre dos candidatas (Cristina Fernández y Elisa Carrió), quienes concentraron el 70 por ciento de los votos válidos. Desde entonces, algunos ministerios que tradicionalmente estuvieron en manos de varones (como Defensa, Industria y la presidencia del Banco Central) pasaron a ser ocupados por mujeres en otro hecho simbólicamente valioso, pero su presencia en los máximos cargos del gabinete nacional, de los gabinetes provinciales y de los puestos ejecutivos electivos continúa siendo escasa. En efecto, los cargos ejecutivos permanecen relativamente cerrados para las mujeres, en tanto ellas representan menos de un 10 por ciento de los intendentes municipales⁵ y son una pequeña minoría entre los gobernadores. A lo largo de todo el período democrático, sólo ha habido dos gobernadoras electas: Fabiana Ríos en Tierra del Fuego (2007, reelecta en 2011) y Lucía Corpacci en Catamarca (2011).

Respecto de la representación sustantiva de las mujeres, es posible identificar dos grandes retos, uno vinculado con temas que no han sido tratados aún en el Congreso y otro relacionado con la efectiva implementación de las leyes vigentes. Entre los temas pendientes, se encuentran el reconocimiento de la jerarquía constitucional de la Convención de Belém do Pará; la jerarquización de una institución especializada para la promoción y protección de los derechos de las mujeres dentro de la estructura del poder ejecutivo nacional; el reconocimiento de responsabilidades familiares compartidas; el reconocimiento de la contribución económica de las mujeres desde la economía del cuidado; y la despenalización del aborto. Más allá del Congreso, la representación sustantiva de las mujeres se topa con problemas de implementación de las normas en el nivel nacional y en las provincias (ELA et al., 2010), lo cual limita el ejercicio de derechos reconocidos en el marco legal y constitucional y señala otros de los grandes desafíos pendientes para el logro de la igualdad real, sin discriminaciones ni exclusión.

⁵ En el nivel local, aproximadamente un 9,8 por ciento de los intendentes municipales son mujeres, quienes tienden a ejercer ese cargo en municipios de menos de 5.000 habitantes (ELA et al., 2010: 18).

Bibliografía

- Archenti, Nélica y Niki Johnson (2006). "Engendering the Legislative Agenda with and without the Quota. A Comparative Study of Argentina and Uruguay", en *Sociología, Problemas e Prácticas*, N° 52.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (eds.) (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Caminotti Mariana y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). "¿Temas de mujeres? Las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la Cedaw", en Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (eds.), *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cladem (2010). "Pre-sesión 44º, Sesión Cedaw Argentina. Aportes de Cladem Argentina", mimeo.
- Childs, Sarah (2004). "A Feminized Style of Politics? Women MPs in the House of Commons", en *The British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 6, N° 1, febrero.
- Dahl, Robert (2008). *La igualdad política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- ELA, Cohe, ADC y UNL (2010). "Informe sombra para el Comité de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. 46º período de sesiones. Julio de 2010", Buenos Aires, mimeo.
- Franceschet, Susan, y Jennifer Piscopo (2008). "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", en *Politics & Gender*, Vol. 4, N° 3, septiembre.
- Kimlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada", en *América Latina Hoy*, N° 45, abril.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2011). "Evaluating the Quality of Democracy in Latin America", en Levine, Daniel y José Enrique Molina (eds.), *The Quality of Democracy in Latin America*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- Martínez, María Antonia (2004) "La representación política y la calidad de la democracia", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N°4, octubre-diciembre.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Philips, Anne (1991). *Engendering Democracy*, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press.
- Philips, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*, Oxford, Oxford University Press.
- Pitkin, Hannah (1985). *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Mariana Caminotti

Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de teoría política*, Buenos Aires, Alianza.
Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Palabras clave

representación política de las mujeres – cuotas de género – democracia – Argentina – Congreso

Key words

women's representation in politics – electoral gender quotas – democracy – Argentina – congress