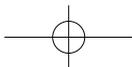
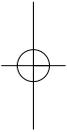


## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina



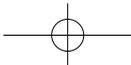
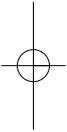
Jutta Borner  
Mariana Caminotti  
Jutta Marx  
Ana Laura Rodríguez Gustá

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Claroscuros de la igualdad de género  
en el Congreso Nacional de la Argentina

**prometeo**  
libros





## Índice de contenidos

Tablas

Siglas empleadas

Agradecimientos

PRÓLOGO..... 13

INTRODUCCIÓN..... 17

I. 'Mesas chicas': actores y criterios de confección de listas..... 29

II. Trayectorias políticas diferenciadas: cargos anteriores  
y experiencias subjetivas ..... 47

III. El Congreso argentino: ¿una organización generizada? ..... 63

IV. Las prioridades de política de legisladoras y legisladores:  
¿complementación o jerarquías?..... 89

V. ¿Temas de mujeres? Las leyes de Cupo Sindical Femenino  
y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW ..... 109

VI. Conclusiones: claroscuros de la igualdad de género  
en la política argentina..... 133

ANEXO I. Índice de Potenciación de Género (IPG)..... 141

ANEXO II. Mujeres en los Parlamentos ..... 143

ANEXO III. Evolución de la composición por sexo  
del Congreso de la Nación ..... 145

ANEXO IV. Ley 24.012 (de Cupo Femenino)  
y Decreto reglamentario 1246/00..... 147

ANEXO V. Ley 25.674 (Asociaciones Sindicales)  
y Ley 16.171 (Protocolos)..... 153

BIBLIOGRAFÍA..... 163

## Tablas

1.1. Orden de emplazamiento de los diputados y las diputadas nacionales en las listas (Valores promedio para los periodos legislativos 2003/2005 y 2005/2007).....	40
2.1. Cargos estatales considerados en el análisis .....	50
2.2. Cargos previos de los senadores y las senadoras nacionales. Periodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes .....	51
2.3. Cargos previos de los diputados y las diputadas nacionales. Periodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes .....	52
2.4. Primer cargo público informado por los senadores y las senadoras nacionales. Periodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes.....	53
2.5. Primer cargo público informado por los diputados y las diputadas nacionales. Periodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes .....	53
2.6. Mandatos legislativos previos de los integrantes del Senado de la Nación, por sexo y nivel jurisdiccional (en porcentajes) ...	55
2.7. Mandatos legislativos previos de los integrantes de la Cámara de Diputados, por sexo y nivel jurisdiccional (en porcentajes) .....	56
3.1. Composición por sexo de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (1993/2009).....	72
3.2. Composición por sexo de la mesa directiva del Senado (2001/2009).....	72
3.3. Composición por sexo de las presidencias de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados (1993/2007), en porcentajes .....	74
3.4. Composición por sexo de las presidencias de las comisiones permanentes del Senado (2003/2007), en porcentajes .....	74

3.5. Comisiones permanentes de ambas Cámaras conducidas exclusivamente por legisladoras y, alternativamente, por legisladores .....	76
3.6. Cámara de Diputados: composición por sexo de las comisiones permanentes y de sus presidencias (1993-2007).....	81
3.7. Senado: composición por sexo de las comisiones permanentes y de sus autoridades (2003-2007) .....	84
4.1. Leyes y proyectos sobre género priorizados por legisladoras y legisladores .....	94
4.2. Distribución porcentual de los proyectos de ley presentados por legisladoras y legisladores según áreas temáticas .....	103
4.3. Participación relativa de los proyectos de legisladoras legisladores dentro de cada área temática y categoría, en porcentajes .....	105
5.1. Síntesis de la Ley de Cupo Sindical Femenino y de la Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW .....	110
5.2. Iniciadores/as de los proyectos antecedentes de las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo de la CEDAW.....	111
5.3. Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW – Votación Nominal. Cámara de Senadores, por bloque y sexo .....	126
5.4. Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW – Votación Nominal. Cámara de Senadores, por sexo .....	126
5.5. Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW – Votación Nominal. Cámara de Diputados, por bloque y sexo .....	128
5.6. Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW – votación por sexo. Cámara de Diputados.....	129

## Siglas empleadas

### *Partidos políticos y bloques legislativos*

ARI	Afirmación para una República Igualitaria
FG	Frente Grande
FREPASO	Frente País Solidario
FPV	Frente para la Victoria
JN	Justicialismo Nacional
PF	Peronismo Federal
PJ	Partido Justicialista
PRO	Propuesta Republicana
PS	Partido Socialista
UCR	Unión Cívica Radical

### **Otras**

CGT	Confederación General del Trabajo
CNM	Consejo Nacional de la Mujer
CTA	Central de Trabajadores Argentinos
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
PEN	Poder Ejecutivo Nacional

## Agradecimientos

La investigación que originó este libro contó con la inestimable colaboración de un conjunto de personas y organizaciones. En primer lugar, queremos agradecer el generoso y decisivo apoyo del Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina, Embajador Carlos Felipe Martínez, durante la realización del proyecto. Ana Falú, Directora del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer / Oficina Regional para Brasil y Cono Sur, nos manifestó su interés cuando este estudio no era más que una idea y nos incentivó a llevarlo a cabo, por lo cual deseamos expresar un sincero reconocimiento a su cooperación y estímulo.

A lo largo de la investigación tuvimos la oportunidad de discutir avances e interpretaciones preliminares con Pablo Vinocur, Julián Bertranou, Eleonor Faur, Milena Leivi y Alejandra García (entre otros funcionarios y funcionarias del PNUD/Argentina), cuyas observaciones enriquecieron la tarea analítica. Juan Pablo Cafiero, además de efectuar observaciones sumamente útiles para nuestro trabajo, tuvo la generosidad de auxiliarnos en la tarea de contactar legisladores, lo cual facilitó muchísimo la concertación de entrevistas.

Este estudio se benefició ampliamente de los minuciosos y desafiantes comentarios de Ana María Mustapic a un primer manuscrito, que nos permitieron mejorarlo en diversos sentidos. Por su parte, la atenta y lúcida lectura de Gabriela Catterberg nos proporcionó un sinnúmero de sugerencias para clarificar algunos argumentos e incorporar nuevos datos empíricos. Asimismo, deseamos agradecer a Andrea Balzano su lectura del manuscrito final del libro.

Alejandro Bonvecchi realizó un estudio de casos sobre el proceso legislativo de las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW y colaboró durante la escritura del capítulo V. María Baron (editora del Directorio Legislativo), asesores/as de comisiones y el personal de varias oficinas del H. Congreso de la Nación (como la Dirección de Información Parlamentaria, la Dirección de Comisiones y la Prose-

cretaría Parlamentaria del H. Senado de la Nación, entre otras) cooperaron en la búsqueda de información específica.

Ciertamente, este libro debe buena parte de sus hallazgos a la colaboración de un conjunto de legisladores y legisladoras nacionales que se hicieron lugar en sus agendas, dedicaron tiempo a ser entrevistadas/os y nos permitieron conocer y transcribir sus ideas.

Por último, Mariana Caminotti y Ana Laura Rodríguez Gustá desean expresar un agradecimiento particular a sus colegas del Centro de Estudios sobre Desarrollo y Estrategias Territoriales (CEDeT) y de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, donde ambas ejercen la investigación y la docencia.

## Prólogo

Carlos Felipe Martínez  
Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas  
y Representante Residente del PNUD en Argentina

El compromiso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– y del Sistema de Naciones Unidas en su conjunto respecto de la igualdad de género, está estrechamente vinculado con su intensa labor para la promoción de los derechos humanos, desde el paradigma de desarrollo humano.

El principio de igualdad y no discriminación por cuestiones de sexo es plasmado por primera vez en el año 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y luego perfeccionado a través de diversos pactos, convenciones y declaraciones internacionales, destacándose la importancia de su vigencia en todos los ámbitos de la vida, especialmente el político.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW– afirma en el año 1979 que la participación igualitaria entre hombres y mujeres en todos los campos es indispensable para el desarrollo pleno de un país, e insta a los Estados parte a tomar medidas de acción positiva para promoverla.

La Plataforma de Acción de Beijing en 1995 retoma el concepto, profundizando los tipos de medidas que pueden tomar los gobiernos, entre ellas las reformas en los sistemas electorales, a través de cuotas o cupos, para alentar a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos, en la misma proporción y las mismas categorías que los hombres.

La sanción de la Ley de Cupo Femenino en 1991 transforma a la Argentina en un país pionero en la generación de medidas de acción positiva para asegurar la presencia de mujeres en espacios de decisión política. A partir de su entrada en vigor en 1993, se produce un notable y sostenido incremento en la cantidad de legisladoras nacionales, ocupando en la actualidad aproxi-

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

madamente un 40 por ciento del total de las bancas. Esto convierte al país en una de las experiencias de implementación más exitosas en el mundo y, al mismo tiempo, en un excelente caso para analizar, más allá del indudable éxito cuantitativo de este tipo de medidas, la existencia de otros resultados en términos cualitativos.

La presente publicación es parte de una serie de investigaciones sobre la participación política de las mujeres, promovidas o financiadas por la oficina del PNUD en la Argentina. La primera investigación, publicada con el título de *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil* (Marx, Jutta; Borner, Jutta; Caminotti, Mariana, 2007, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana), realiza un análisis comparativo de las experiencias de leyes de cupo en la Argentina y Brasil. La segunda investigación, llevada adelante por un equipo integrado por Jutta Borner, Mariana Caminotti, Ana Laura Rodríguez Gustá y Jutta Marx, y coordinada por esta última, profundiza el análisis de la experiencia argentina, desde dimensiones de índole tanto cuantitativa como cualitativa, destacando sus consecuencias en términos de la incorporación de nuevos temas al debate legislativo, de nuevas perspectivas en los procesos de toma de decisiones, y finalmente de sus efectos simbólicos en la cultura política, tanto en los partidos como en el interior del Congreso. Este libro es una versión actualizada y modificada del informe final presentado por las investigadoras.

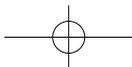
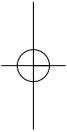
Las conclusiones de la investigación muestran la importancia de continuar con el trabajo hacia la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres en la vida pública y política. Las mismas dejan entrever, paralelamente, algunos temas relevantes para el debate a futuro, incluyendo tanto la generación de nuevas políticas de acción afirmativa dentro el Poder Legislativo y en otros poderes, como el fortalecimiento de la producción legislativa a través de la incorporación del enfoque de género y la jerarquización de los temas relacionados con los derechos humanos en general y las mujeres en particular.

El país ha demostrado en reiteradas ocasiones su compromiso con el tema al incluirlo en la agenda pública, a través de medidas de acción positiva como la Ley de Cupo o la planificación para el desarrollo, estableciendo como meta para el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de igualdad de género, la participación de las mujeres en niveles decisorios. El PNUD, por su parte, en cumplimiento de las convenciones y tratados inter-

PRÓLOGO

nacionales mencionados anteriormente, y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, continuará brindando su apoyo al país, en el camino hacia la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Quiero agradecer a la Sra. Ana Falú, Directora del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/ Oficina Regional para Brasil y Cono Sur, por su estímulo y apoyo en el desarrollo de esta investigación. Finalmente, deseo agradecer a las investigadoras por el excelente trabajo realizado.



## Introducción

En las últimas décadas, el derecho femenino de participar en la toma de decisiones políticas ha sido intensamente promovido por la Organización de las Naciones Unidas. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su sigla en inglés), incorporada en la Constitución Nacional reformada en 1994 junto a otros tratados internacionales de derechos humanos, instó a tomar medidas necesarias para favorecer la inclusión de mujeres en las instituciones públicas de los países.

Por su parte, la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Beijing (2005) marcaría un “giro discursivo” decisivo (Dalherup 2006) al llamar la atención sobre las relaciones desiguales de poder entre los géneros y recomendar expresamente la adopción de medidas de acción afirmativa. Estas medidas—entre las cuales se encuentran los cupos de candidaturas a cargos electivos—buscan contrarrestar procesos de discriminación indirecta que generan desigualdades *reales* entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de autoridad<sup>1</sup>.

En esta misma línea, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han reconocido la importancia de lograr una representación igualitaria en la vida pública y política, uno de cuyos indicadores básicos es la proporción de mujeres en bancas legislativas. Actualmente, el desempeño de cargos públicos por parte de mujeres es considerado indispensable para el desarrollo de una democracia que posibilite que el conjunto de los derechos ciudadanos se tornen efectivos (PNUD 2004).

---

<sup>1</sup> La discriminación indirecta, también llamada “discriminación por los efectos”, se mide por los resultados diferenciales de determinados procesos (Osborne 2005: 163). Aunque las políticas de acción afirmativa no se restringen a procesos político-institucionales, han sido una orientación privilegiada para favorecer mayores grados de igualdad en ámbitos decisorios públicos (Rodríguez Gustá 2008). Actualmente, por ejemplo, más de cien países cuentan con distintos tipos de cuotas por género para sus Parlamentos (Krook y Fanceschet 2008: 2).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

Desde una perspectiva comparada, la Argentina exhibe avances elocuentes. En 2004, era el país latinoamericano mejor posicionado en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2005)<sup>2</sup>. Asimismo, en 2007 ocupaba el puesto 17 (entre 177 casos nacionales) en el Índice de Potenciación de Género (IPG) que mide la participación de mujeres en cargos públicos de jerarquía, la proporción de mujeres profesionales y trabajadoras técnicas, y la relación de ingresos estimados entre mujeres y hombres (PNUD 2007)<sup>3</sup>.

En cuanto al acceso femenino a cargos estatales, en 2007 la ciudadanía eligió por primera vez a una mujer como Presidenta de la Nación y a otra mujer como gobernadora provincial. Por su parte, desde la promulgación de la Ley de Cupo Femenino (1991) la proporción de legisladoras nacionales se ha ampliado de modo sostenido. En virtud de la notable eficacia del cupo, en 2008 el Congreso de la Nación era una de las cinco organizaciones parlamentarias con mayor presencia femenina del mundo y el “caso argentino” es internacionalmente considerado un paradigma. En palabras de un diputado nacional, el cupo femenino “abrió una puerta como casi no hay en otro Parlamento”<sup>4</sup>.

Dada la elevada proporción de legisladoras nacionales—que hoy asciende a un 40 por ciento del total de las bancas—cualquier observadora casual de una sesión en el recinto de la Cámara de Diputados o del Senado Nacional podría especular que la igualdad entre hombres y mujeres se encuentra instituida en el Congreso argentino. Sin embargo, la premisa principal de este estudio es que la equidad de género no puede ser analizada atendiendo *simplemente* a los números. Precisamente, desde la óptica de otro diputado, “el cupo ha facilitado este camino [de acceso de mujeres al Congreso de la Nación] pero se tiene que avanzar fuertemente para que exista *absoluta* igualdad... tiene que ser parte de un necesario proceso político y cultural”<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) es un indicador social similar al Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD, que mide las desigualdades socioeconómicas entre hombres y mujeres.

<sup>3</sup> Véase Anexo I.

<sup>4</sup> Entrevista personal confidencial. Buenos Aires, noviembre de 2007. Por una descripción de la evolución de la composición por sexo de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, véase Anexo III.

<sup>5</sup> Entrevista personal confidencial. Buenos Aires, noviembre de 2007 (énfasis nuestro).

## INTRODUCCIÓN

En este sentido, la misma observadora ocasional de una sesión legislativa podría verse sorprendida al constatar que, en los reglamentos internos de ambas Cámaras, sus integrantes son mencionados en términos exclusivamente masculinos. Paradójicamente, estos estatutos se refieren a “los senadores” y “los diputados” aún en los artículos concernientes a las licencias por maternidad. Y en dichos reglamentos, asimismo, las licencias por paternidad son omitidas.

Dada la importancia del lenguaje y los símbolos, es preciso distinguir la composición por sexo (esto es, las proporciones relativas de hombres y mujeres) y la tipificación por género de una organización u ocupación, entendida como el proceso por el cual una tarea pasa a ser interpretada en términos de la distinción entre lo femenino y masculino (Britton 2000). Así, cuando una posición ocupada por mujeres es asociada con una referencia masculina, emergen disonancias notorias. La versión taquigráfica de una reunión reciente en la Cámara baja ofrece un elocuente ejemplo, al indicar que la presidió “*el señor diputado Patricia Vaca Narvaja*”<sup>6</sup>.

Con estas disonancias en mente, el libro se interroga si el Congreso de la Nación ofrece oportunidades análogas a legisladores y legisladoras, y si sus actividades son apreciadas de forma equivalente. Específicamente, el análisis se organiza a partir de la siguiente pregunta: ¿en qué medida los cargos de autoridad y las instancias de trabajo más jerarquizadas están distribuidos de modo equitativo entre varones y mujeres? Asimismo, se examinan las ideas e intereses temáticos de legisladores y legisladoras, centrandó la atención en las valoraciones que reciben. La indagación de esas cuestiones—que han sido empíricamente poco investigadas—permitirá identificar dinámicas de igualdad y de desigualdad de género en el Congreso argentino y ofrecer contribuciones al debate político.

En tal sentido, este libro busca relacionar ideas, presencia y jerarquías políticas.

## Género, instituciones y política

Usualmente, las organizaciones exhiben inequidades entre hombres y mujeres a pesar de los discursos normativos que afirman la igualdad de gé-

<sup>6</sup>H. Cámara de Diputados de la Nación. Dirección de Taquígrafos, 2a. Reunión - 21/03/2007 (énfasis nuestro).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

nero como principio orientador de sus actividades. Las nociones de lo femenino y masculino, que atribuyen valoraciones diferentes para mujeres y varones, organizan formas de ver y de pensar el mundo que operan como “ideologías de género” enraizadas en las instituciones (Bird 2005). Estas ideologías, que funcionan como reglas de juego, apuntalan relaciones sociales de desigualdad cuya intensidad varía en diversos contextos (Ridgeway y Correll 2004).

Siguiendo a Scott (1985), el concepto de género acentúa la creación totalmente social de los papeles considerados apropiados para varones y mujeres, con lo cual el lugar de las personas en la vida social no es el resultado de las actividades que realizan sino del *significado* cultural e históricamente asignado a las mismas. Como categoría impuesta sobre un cuerpo sexuado, el género es un aspecto constitutivo de las relaciones basadas en las diferencias *percibidas* entre los sexos y una modalidad primaria –aunque no exclusiva– de relaciones de poder y de desigualdad. El género, en interacción con la raza y la clase, es un principio ordenador jerárquico de la sociedad y de sus organizaciones, en cuyo marco las mujeres tradicionalmente se han situado en una posición subordinada con respecto a los hombres.

¿Cuál es el valor de un enfoque de género en el estudio de ámbitos legislativos? En primer lugar, el género llama la atención acerca de que el comportamiento de varones y mujeres es fruto de disímiles experiencias de vida y no el reflejo de una mentada especificidad biológica (Bird 2005). En tal sentido, el papel que desempeñan las mujeres en el marco de la división sexual del trabajo social podría influenciar las prioridades de política pública de las legisladoras. A propósito, los estudios sobre género y política suelen suponer la existencia de una relación entre la presencia femenina en el Poder Legislativo (*representación descriptiva de mujeres*) y una actuación orientada a promover derechos o “intereses de mujeres” (*representación sustantiva de mujeres*).

En distintos países, una pluralidad de investigaciones ha puesto de relieve que las legisladoras suelen incorporar preocupaciones desatendidas por los legisladores en los procesos de deliberación y toma de decisiones públicas, particularmente las relativas a los derechos humanos de mujeres, a la protección de la niñez y a la legislación sobre familia. Incluso, un estudio recientemente publicado por la Unión Interparlamentaria (2008) indaga las percepciones de parlamentarios y parlamentarias de más de cien países, y concluye que las segundas tienden a priorizar estos asuntos en su trabajo co-

## INTRODUCCIÓN

tidiano, en tanto los primeros concentrarían su atención en temas financieros y de relaciones exteriores. En virtud de estos hallazgos, las iniciativas legislativas se verían al menos parcialmente afectadas por la inserción de los y las representantes en una sociedad que atribuye a las mujeres las principales responsabilidades vinculadas con la reproducción humana y la organización doméstica. Ello no implica que las personas de ambos sexos constituyan dos grupos o categorías homogéneas, sino que comparten *perspectivas sociales* derivadas de su posición en un marco de relaciones estructurales de desventaja y privilegio (Young 2000).

En segundo lugar, el concepto de género permite iluminar hasta qué punto las relaciones de poder en las organizaciones políticas establecen oportunidades desiguales de acuerdo con las disímiles valoraciones asignadas a las habilidades y aun al desempeño de mujeres y hombres. Desde una perspectiva estructural (Kanter 1977), que enfatiza que el hallarse en minoría numérica es un factor determinante de las relaciones de subordinación organizacional, los incrementos en la proporción de mujeres podrían generar mayores grados de igualdad cuando ellas conforman una “masa crítica”. En el período legislativo 2003/2005, las legisladoras argentinas representaban un 34 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados y un 44 por ciento de los miembros del Senado de la Nación. En 2005/2007, estos guarismos alcanzaban, respectivamente, un 36 por ciento y un 42 por ciento del total de las bancas. De tal modo, dada su composición por sexo, el Congreso Nacional ofrece un escenario empírico privilegiado para examinar si estas elevadas proporciones de mujeres favorecen la igualdad de oportunidades y de trato entre legisladoras y legisladores.

Ahora bien, desde el momento en que la valoración de las tareas que llevan adelante las personas no está exenta de estereotipos socialmente arraigados que suelen situar a las mujeres en una posición subordinada, la asignación de prestigio a los miembros de las organizaciones no se resuelve con arreglo a criterios puramente funcionales y técnicos (Yancey Martín 2003). En tal sentido, otra perspectiva teórica conocida como la de las “organizaciones generizadas” (Acker 1990) sugiere que las jerarquías tienden a permanecer abrumadoramente en manos de varones, con independencia de la composición por sexo de las instituciones. Así pues, la atávica asociación entre lo masculino y lo jerárquico encontraría una expresión en acciones y en relaciones desventajosas para las mujeres. Desde esta óptica, una organización no está

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

generizada simplemente por el predominio numérico de uno u otro sexo, sino, fundamentalmente, por las interpretaciones culturales asociadas con ciertos tipos de tareas (McElhinny 1994).

Esta literatura invita entonces a indagar si en la estructura y en la edificación de las jerarquías del Congreso se producen diferencias y desigualdades ancladas en criterios de género. Si éste fuera el caso, el Congreso argentino podría ser considerado una organización generizada (Acker 1990; Britton 2000). En contrapartida, el género perdería valor jerárquico en tanto la reproducción de las ventajas y las desventajas dejen de estar fundadas en una distinción entre lo masculino y femenino.

Con la guía de estas discusiones, este libro plantea que la equidad de género en la política institucional de la Argentina aún enfrenta desafíos. Antes de presentar algunos de los argumentos principales del estudio, conviene enfatizar que la política implica incertidumbre y contingencia. En política, los actores se mueven estratégicamente con el propósito de acumular y conservar recursos de poder, pero las coyunturas pueden cambiar rápidamente la suerte de los individuos. Si bien esta investigación examina al Congreso desde un prisma de género, hay otros clivajes significativos (ideológicos, partidarios y territoriales) que condicionan las oportunidades y el desempeño de legisladores y legisladoras, así como los propios resultados políticos.

## Argumentos y hallazgos principales del libro

Considerando los períodos 2003/2005 y 2005/2007, los legisladores y las legisladoras tenían (en promedio) edades semejantes, pero se diferenciaban con respecto a la composición de sus familias. Por un lado, el porcentaje de varones casados superaba al de mujeres casadas y, por otro lado, los primeros tenían una cantidad más elevada de hijos. Si bien la mayoría de los representantes nacionales de ambos sexos poseía títulos universitarios, la proporción de mujeres con credenciales educativas de posgrado era más alta. Además, legisladores y legisladoras se diferenciaban en sus formaciones profesionales específicas. Entre las segundas se destacaba la docencia, seguida por la abogacía; profesión que era, en cambio, mayoritaria entre legisladores.

A modo de reseña de los principales argumentos sustantivos, este libro sugiere que si bien la Ley de Cupo Femenino ha implicado una afirmación

## INTRODUCCIÓN

del derecho de las mujeres a ser representantes, facilitando su acceso sistemático a bancas legislativas, en los procedimientos de selección de candidatos los actores con poder decisorio son, casi exclusivamente, hombres. En estas circunstancias, las mujeres generalmente tienen una escasa injerencia en las negociaciones relativas a la confección de las listas, lo cual no implica que *todos* los hombres se beneficien de manera invariable, sino que quienes se ven de hecho más beneficiados son, primordialmente, hombres. Además, el estricto cumplimiento de los mandatos del cupo femenino con independencia de consideraciones sustantivas de justicia y equidad inherentes a una política de acción afirmativa tendería a transformar los porcentajes *mínimos* previstos para candidaturas de mujeres en *el espacio* destinado a ellas en las listas.

Además, este libro devela que los legisladores y las legisladoras que integraron el Congreso de la Nación entre 2003 y 2007 exhiben patrones diferenciados de carrera política (*career path*). Mientras buena parte de los legisladores ha combinado el ejercicio de funciones ejecutivas y legislativas en distintos niveles de gobierno, e incluso varios de ellos han sido gobernadores e intendentes, las mujeres tienen trayectorias preponderantemente legislativas. Estas diferencias parecerían sugerir que, en términos generales, los hombres disponen de mayores oportunidades de acceso a cargos estatales que implican un importante poder de decisión y manejo de recursos.

Al ser considerados de manera conjunta, los contrastes identificados en los procesos de selección de candidatos y en las trayectorias políticas insinúan la existencia de una estructura de oportunidades políticas desigual. Entonces, en aras de promover la equidad entre mujeres y varones, ¿qué desafíos enfrenta una organización legislativa inscrita en un entramado político-institucional que manifiesta desigualdades de género? Más allá de la presencia de procesos que favorecen la igualdad de género, las legisladoras parecerían gozar de menores grados de poder relativo.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Cupo Femenino, pueden visualizarse avances en la participación de mujeres entre las autoridades de ciertas comisiones y, más recientemente, en su acceso a las vicepresidencias de ambas Cámaras<sup>7</sup>. Con todo, también se observa una sistemática exclusión fe-

<sup>7</sup> Luego de la última renovación parcial del Congreso de la Nación (diciembre de 2007), las tres vicepresidencias de la Cámara de Diputados pasaron a ser ejercidas por mujeres, situación inédita en la historia argentina.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

menina de las máximas jefaturas de los bloques partidarios y de las presidencias del Senado y de la Cámara baja. Este último fenómeno sugiere la existencia de un *techo de cristal*, que alude a situaciones en las cuales las mujeres enfrentan barreras de acceso a cargos de conducción y liderazgo aun cuando su presencia numérica en una organización sea elevada.

En otro orden, este estudio sugiere que el ingreso de legisladoras en un Congreso otrora predominantemente masculino habría permitido ampliar la agenda de debate y la elaboración de proyectos, al incorporar preocupaciones anteriormente ausentes o insuficientemente valoradas por parte de legisladores. Sin embargo, la mayor presencia femenina parece haber estimulado una suerte de “división sexual del trabajo legislativo” que acentúa la dedicación de las mujeres a cuestiones asociadas con la reproducción y el *cuidado*<sup>8</sup>. En cambio, los hombres aún conservarían la “voz cantante” en materia económica, a pesar de que diversas legisladoras se ocupan de esos temas. Según nuestra interpretación, dicha división sexual del trabajo no implicaría simplemente una *complementación* entre tareas que llevan adelante legisladoras y legisladores sino, más propiamente, jerarquías, ya que la economía emerge discursivamente como un dominio temático más valorizado que aquellos en los cuales las mujeres han cobrado mayor protagonismo.

Finalmente, el análisis de algunas instancias críticas del proceso legislativo de la Ley de Cupo Sindical Femenino (2002) y de la de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (2006) deja entrever que las legisladoras suelen ser las protagonistas principales del impulso de iniciativas sobre igualdad de género. Por su parte, los legisladores (que no manifiestan un compromiso análogo con respecto a estos temas) controlan la mayoría de los recursos institucionales necesarios para garantizar su tratamiento y sanción.

Desde un punto de vista normativo, si las leyes de cupo apuntan a remover obstáculos que históricamente han dificultado la participación de mujeres en la toma de decisiones públicas, la persistencia de desigualdades de género en el Congreso de la Nación debería concitar atención y actualizar la discusión política.

<sup>8</sup> La noción de *cuidado* (derivada del término *caring* en inglés) no sólo comprende al trabajo reproductivo sino “a todas las actividades no remuneradas que se relacionan con la gestión familiar y la reproducción social” (Borelli 2008: 72).

## Organización de los capítulos

Este libro se organiza del siguiente modo. El capítulo I sintetiza las obligaciones que la Ley de Cupo Femenino impone a los partidos políticos, así como ciertos rasgos básicos del sistema electoral vigente para las categorías de diputados y senadores nacionales. Luego se analizan las representaciones de legisladoras y legisladores a propósito de las dinámicas de los procesos de selección de candidatos y de confección de las listas. A continuación, el capítulo II examina las trayectorias políticas de legisladoras y de legisladores nacionales desde una perspectiva comparada e identifica contrastes significativos.

Los restantes capítulos ingresan en el núcleo analítico del libro, al centrar su atención en las dinámicas organizacionales y la construcción de jerarquías dentro del Congreso (capítulo III), en las prioridades de política de legisladores y legisladoras (capítulo IV) y en el examen de instancias clave del proceso legislativo de las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (capítulo V)<sup>9</sup>. Las conclusiones sintetizan los principales hallazgos empíricos del trabajo y proponen tópicos de discusión política.

## Nota metodológica

A la luz de los propósitos expuestos, el estudio se apoya en datos cuantitativos y cualitativos originales, así como en información de fuentes secundarias. Analíticamente, se ha optado por contrastar antecedentes, experiencias y representaciones de legisladoras y legisladores que han ejercido mandatos nacionales entre 2003 y 2007.

Ante la carencia de datos oficiales, para el análisis de las trayectorias políticas de legisladores y legisladoras, así como de sus atributos sociodemográficos, se recurrió al *Directorio Legislativo* (Baron 2004 y 2006)<sup>10</sup>. Por su parte,

<sup>9</sup> Este capítulo abrevia, fundamentalmente, en un estudio de casos realizado por Alejandro Bonvecchi en 2007.

<sup>10</sup> El *Directorio Legislativo* (que se publica bianualmente desde 2001) presenta, entre otros, datos tales como la fecha de nacimiento, el estado civil, el número de hijos y el título profesional de los legisladores y las legisladoras, así como información acerca de su actividad pública previa. Al igual que cualquier fuente de datos, el *Directorio Legislativo* presenta algunos problemas relativos a la tasa

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

para el examen de la composición por sexo de las instancias de conducción y de las comisiones del Congreso se emplearon registros proporcionados por la Dirección de Información Parlamentaria, la Dirección de Comisiones del Senado y de la Cámara de Diputados, e información publicada en sus páginas de *Internet*.

Con el objeto de investigar las representaciones subjetivas de legisladores y legisladoras, se realizaron 66 entrevistas en profundidad a representantes nacionales de ambos sexos (23 diputadas y 28 diputados, 8 senadoras y 7 senadores) de distintos partidos<sup>11</sup>. A propósito, conviene destacar que la filiación partidaria de los entrevistados y las entrevistadas presenta una suficiente variedad que permite realizar interpretaciones sin incurrir en sesgos políticos sistemáticos. Además, los/las entrevistados/as provienen de distintas jurisdicciones del país.

En aras de resguardar la confidencialidad de los relatos obtenidos, los nombres propios de nuestros y nuestras informantes no serán mencionados en las citas de entrevistas. En el caso de legisladoras y legisladores integrantes de bancadas numerosas, se indicará la sigla de su bloque político. En cambio, en aquellos casos en los cuales la referencia al bloque partidario podría develar la identidad de la persona entrevistada, se mencionará que el legislador o la legisladora pertenecen a una alianza o partido con base provincial. En todos los casos, los énfasis agregados en las citas textuales son de las autoras.

Con el propósito de analizar las prioridades de política de los legisladores y las legisladoras entrevistadas, sus relatos fueron complementados con el examen de la totalidad de los proyectos de ley que impulsaron en calidad de firmantes entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de

---

de respuesta de los legisladores y las legisladoras, así como información a veces incompleta en determinados campos del cuestionario que sirve de base para su elaboración. No obstante, los porcentajes de información faltante para las variables de interés en esta investigación son relativamente bajos, lo cual nos permitió calcular estadísticas descriptivas confiables. En lo posible, en el tratamiento cuantitativo se buscó distinguir entre los casos en los cuales no se contaba con información sobre determinados atributos y aquellos en que los legisladores y las legisladoras no los exhibían (por ejemplo, los relativos a estudios universitarios de grado y/o de postgrado).

<sup>11</sup> Las entrevistas a legisladoras fueron efectuadas durante 2005, en el marco de una investigación anterior (Proyecto PNUD/ARG 04/028), cuyos resultados fueron publicados en Marx, Borner y Caminotti (2007). Los legisladores, en cambio, fueron entrevistados durante 2006, empleando (con algunos ajustes) la misma pauta de preguntas.

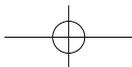
## INTRODUCCIÓN

2006 inclusive<sup>12</sup>. Las 1.757 iniciativas resultantes fueron recopiladas de las bases de datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Finalmente, el estudio del proceso legislativo de la Ley de Cupo Sindical Femenino y de la de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW se basa en documentos oficiales—como las versiones taquigráficas de los debates plenarios y los dictámenes de comisión— y en entrevistas a legisladoras que participaron de estas iniciativas.

A lo largo del libro, todas las traducciones textuales del inglés al español son de las autoras.

---

<sup>12</sup> Dado que las legisladoras y los legisladores considerados en el marco de este estudio fueron elegidos en distintos momentos, los años 2004, 2005 y 2006 eran aquellos en los cuales coincidía la mayor cantidad de entrevistados de ambos sexos.



## CAPÍTULO I

### ‘Mesas chicas’: actores y criterios de confección de listas

En noviembre de 1991, con la sanción de la Ley de Cupo Femenino (Ley 24.012), la Argentina sentaba un precedente internacional al transformarse en el primer país del mundo que instituía una cuota de candidaturas legislativas para mujeres mediante la reforma de su régimen electoral. Fundamentalmente, esta norma exige que todos los partidos políticos incorporen un porcentaje *mínimo* de 30 por ciento de mujeres en sus listas de candidatas a los cargos a elegir, “en proporciones con posibilidad de resultar electas”. Además, la Ley 24.012 establece que no serán oficializadas las listas que no cumplan estos requisitos. El “modelo” argentino –que ha inspirado la adopción de medidas legales similares en numerosos países latinoamericanos– se diferencia de las experiencias propias de democracias europeas donde, más tempranamente, algunas organizaciones partidarias instituyeron cuotas voluntarias<sup>13</sup>.

El decreto reglamentario N° 1246/00 especifica que el cupo femenino rige para los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales, y que el 30 por ciento de las candidaturas destinadas a mujeres representa una *cantidad mínima*<sup>14</sup>. Entre las disposiciones del citado decreto, es importante detallar las siguientes: si un partido, confederación o alianza se presenta por primera vez a una elección, renueva únicamente una banca o no renueva ninguna, su lista podrá ser encabezada por un varón o una mujer, pero la persona que ocupe el segundo lugar no podrá ser del mismo sexo que quien esté posicionado en el primero. A su vez, cuando se renueven solamente dos cargos, en uno de ellos *siempre* deberá ser nominada una mujer,

<sup>13</sup> Entre otros trabajos, véase Dalherup (2006) y Krook (2005).

<sup>14</sup> De este modo, cuando la aplicación matemática de dicho porcentaje mínimo determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

mientras que cuando se renueven más de dos cargos, debe figurar *al menos* una mujer en alguno de los tres primeros lugares de la lista. Vale decir, en una lista no pueden ubicarse tres personas del mismo sexo en lugares subsiguientes antes de cumplir con el 30 por ciento legalmente establecido como mínimo. Más aún, de acuerdo con el artículo 5 del decreto, “en todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos”. Incluso, si una candidata renuncia o fallece antes de la celebración de los comicios, debe ser reemplazada por otra candidata, mientras que un varón puede ser reemplazado por una mujer. Finalmente, todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito están facultadas para impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos que consideren violatoria de la Ley de Cupo Femenino<sup>15</sup>.

En 1994, el principio de acción afirmativa adquirió rango constitucional. La Constitución Nacional reformada no sólo establece la promoción de “la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna” (artículo 75, Atribuciones del Congreso), sino que determina que “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” (artículo 37)<sup>16</sup>. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), junto con otros tratados y convenciones internacionales de derechos humanos—tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo—tienen jerarquía constitucional y se entienden como complementarios de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional (artículo 22). Este reconocimiento constitucional es relevante en la medida en que las reglas electorales que promueven la inclusión de mujeres en cargos públicos suelen cobrar mayor legitimidad e impacto cuando se ven acompañadas por un compromiso normativo más amplio respecto de la igualdad de género (Krook 2006).

<sup>15</sup> Véase Anexo VI.

<sup>16</sup> La Disposición Transitoria Segunda, además, aclara que las acciones positivas “no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución”; es decir, 30 por ciento como mínimo.

A partir de la entrada en vigor del cupo femenino (en 1993 para la elección de diputados y en 2001 para la de senadores), el número de legisladoras nacionales ha aumentado de modo sistemático. En la Cámara de Diputados, la proporción de mujeres ascendió desde un exiguo 5 por ciento (1991/1993) hasta un 36 por ciento del total de las bancas en 2005/2007. En el Senado, donde las legisladoras constituían solamente un 6 por ciento de sus integrantes antes de la implementación de esta norma, la participación de mujeres ascendió a un 42 por ciento en 2005 (Marx, Borner y Caminotti 2007)<sup>17</sup>. En 2008, la Argentina se ubicaba en el quinto puesto del *ranking* de “Mujeres en el Parlamento” elaborado por la Unión Interparlamentaria<sup>18</sup>.

Al incrementar de modo tan notorio la proporción de legisladoras nacionales, la Ley de Cupo Femenino ha impulsado un significativo avance tendiente a la equidad. Con todo, esta norma establece el requisito de incorporar mujeres en las listas pero no tiene injerencia en los procedimientos específicos de selección de candidatos que emplean los partidos. Como veremos, tales procedimientos son de suma importancia a fin de comprender: a) quiénes seleccionan y de qué modo se llevan adelante estos procesos; b) cuál es la relevancia del cupo femenino respecto del emplazamiento de mujeres y varones en las listas; y c) cuáles son los criterios que hacen de una persona un candidato o una candidata a senador/a o diputado/a nacional.

Estos tópicos son abordados desde una óptica particular: las percepciones de legisladoras y legisladores, es decir, de quienes resultaron electos. Para adelantar nuestras respuestas: los procesos de selección de candidatos se despliegan en un entramado político impregnado de códigos culturales masculinos, en el cual los principales recursos de poder están mayoritariamente en manos de varones. De este modo, los canales de acceso a las listas—y por ende, al Congreso—establecerían desigualdades ancladas en criterios de género.

## El escenario institucional

La Argentina es una república federal con un Congreso Nacional bicameral. Para la elección de diputados y senadores nacionales, el país se divide en 24

<sup>17</sup> Véase Anexo III.

<sup>18</sup> Véase Anexo II.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

distritos: las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Cámara de Diputados cuenta con 257 integrantes que tienen un mandato de cuatro años, mientras que el Senado de la Nación está compuesto por 72 representantes con un mandato de seis años.

Los diputados nacionales son electos por medio de un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas. Las magnitudes de distrito (es decir, el número de representantes que cada uno envía al Congreso Nacional), varían de acuerdo con su cantidad de población, con un rango mínimo de 5 y uno máximo de 70 escaños. En la Cámara alta, a cada distrito electoral le corresponde elegir tres senadores por medio de un sistema de mayoría atenuada. Así, el partido o alianza que obtiene la mayor cantidad de votos positivos logra dos bancas, mientras que la tercera corresponde a la fuerza política subsiguiente en cantidad de votos. La Cámara de Diputados renueva bianualmente la mitad de sus miembros, con lo cual las magnitudes efectivas de distrito oscilan entre 2 y 35 escaños. El Senado también se renueva cada dos años, pero de modo tal que en cada elección un tercio de los distritos elige a la totalidad de sus representantes<sup>19</sup>.

En virtud de las características del sistema electoral que rige para la categoría de legisladores nacionales, y de las precisiones del decreto reglamentario de la Ley de Cupo Femenino, la Argentina dispone de un conjunto de reglas que no sólo garantizan la inclusión de un porcentaje *mínimo* de mujeres en las listas sino también su elección en proporciones relativamente similares. En principio, el hecho de que gran parte de los distritos electorales del país sea de magnitud pequeña podría disminuir el alcance del cupo femenino en la Cámara baja. Sin embargo, esta eventualidad se ve contrarrestada por las disposiciones del decreto anteriormente mencionado (Marx, Borner y Caminotti 2007). Nos referimos, específicamente, al artículo que establece que cuando a un partido le corresponde renovar sólo dos bancas, en el se-

<sup>19</sup> Los requisitos legales que deben cumplir los candidatos y las candidatas a una banca en el Congreso de la Nación son mínimos. Los artículos 48 y 55 de la Constitución definen que éstos deben: a) ser naturales de los distritos por los cuales se postulan o exhibir una residencia de dos años inmediatamente anterior a los comicios correspondientes; b) tener una edad mínima de 25 años para ser diputado y de 30 años para acceder al Senado; y d) en caso de ser extranjero, acreditar cuatro y seis años de ciudadanía argentina, respectivamente. Por otro lado, la legislación electoral no establece restricciones para la reelección de los diputados y senadores nacionales, ni contiene provisiones legales a favor de las candidaturas de legisladores que vencen sus mandatos.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

gundo puesto, como mínimo, debe ser emplazada una mujer. En la elección de senadores nacionales, ello garantiza que todos los distritos envíen, al menos, una mujer a la Cámara alta. En cuanto a la Cámara de Diputados, comúnmente en las provincias más pequeñas hay un partido predominante que obtiene dos bancas cuando éste es el número de cargos en juego, con lo cual el cupo mínimo es, de facto, de 50 por ciento en esos casos<sup>20</sup>. En consecuencia, el hecho de que la proporción de legisladoras en ambas Cámaras del Congreso Nacional sea mayor al 30 por ciento del total de las bancas no implica necesariamente que las listas partidarias superen los porcentajes mínimos obligatorios de candidatas.

### ¿Quiénes seleccionan?

Cada vez es diferente, pero *los que toman las decisiones, primero son en general de sexo masculino, ya que viene al caso, y por lo general tienen cargos*; o sea, ponele, de un distrito. Si el Intendente de ese distrito está dentro del partido nuestro, es el que tiene que decidir y el que pone la firma, y también hay un correlato con la provincia y después el dirigente a nivel nacional (legisladora, alianza con base provincial).

Este relato, ofrecido por una diputada, especifica algunos aspectos básicos de los procesos de confección de listas: éstos competen a las organizaciones partidarias de nivel de distrito y quienes seleccionan suelen ser varones que, en varios casos, ejercen cargos ejecutivos que les aportan poder territorial. Las dirigencias políticas subnacionales juegan un papel decisivo en la nominación de candidatos, aun cuando se celebran elecciones internas o congresos partidarios. Usualmente, las candidaturas se definen mediante la conformación de *listas de unidad* (o “de consenso”), que son el resultado de negociaciones entabladas por un selecto número de líderes políticos. Entre ellos, gobernadores e intendentes son generalmente figuras dominantes, ya sea porque proponen nombres o porque se reservan el poder de veto. En palabras de un legislador entrevistado:

<sup>20</sup> Debemos este énfasis a los valiosos comentarios de Ana María Mustapic a una versión preliminar de este estudio.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

Obviamente que el poder político, cada vez más, deviene en un poder político territorial con el riesgo de [que] se feudalice la política. En consecuencia, *quien o quienes tienen preponderancia en la política local, provincial en este caso, tienen una gran injerencia en el armado de las listas*. Ésta es la realidad (legislador FPV-PJ).

En la Argentina, las provincias constituyen la principal arena de la política de partidos. Como señala Jones (2004: 5), en los niveles provinciales los partidos usualmente se encuentran dominados por una única persona o por un grupo reducido de individuos, y allí donde un partido controla el gobierno provincial, el gobernador tiende a ser el líder indisputado del distrito. Precisamente, un conjunto de legisladoras y legisladores reconoció que sus candidaturas fueron el fruto de las decisiones de gobernadores e intendentes (y, más tangencialmente, de autoridades de nivel nacional), quienes controlan recursos del Estado que permiten acumular poder territorial y partidario. Siguiendo a Leiras (2006:5), en los Poderes Ejecutivos provinciales o municipales “residen los núcleos de autonomía organizacional y las plataformas a partir de las cuales puede aspirarse a participar con peso propio en la integración de coaliciones de mayor escala”.

Las buenas relaciones con los titulares de estos cargos son vitales tanto para varones como para mujeres, lo cual contraría la presuposición corriente de una mayor dependencia femenina con respecto a determinadas personalidades influyentes. De acuerdo con una diputada, “[mi nominación] se logró por una fuerte presión de la Liga de Intendentes, que es una línea interna de la Unión Cívica Radical de [mi provincia]” (legisladora UCR). Asimismo, un diputado relató que lo “invitó el gobernador, por indicación y de acuerdo con el Presidente de la Nación” (legislador FPV-PJ). Puesto que gobernadores e intendentes son primordialmente hombres, las mujeres cuentan con menores recursos de poder al momento de negociar las listas. Como corolario, su presencia en las “cúpulas” y “mesas chicas” que conforman los círculos decisorios suele ser reducida.

A título ilustrativo, en 2007 en ninguna provincia ni en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el cargo de gobernador o jefe de gobierno era ejercido por mujeres, si bien en el mes de octubre de ese año Fabiana Ríos (ARI) triunfó en las elecciones provinciales de Tierra del Fuego transformándose en la primera gobernadora electa del país. Entonces, sólo 5 de los 24 distritos

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

contaban con vicegobernadoras, mientras que en 2004 las mujeres constituían un magro 8,5 por ciento de los intendentes municipales del país (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género 2005). Por otra parte, en 2007, los titulares de las 24 presidencias distritales de la UCR eran en su totalidad varones, en tanto que en el PJ una sola mujer desempeñaba esa función<sup>21</sup>.

En este escenario, varios legisladores sugirieron haber sido actores protagónicos, con capacidades de *decidir* y *conceder*, en tanto las legisladoras tendieron a subrayar el escaso protagonismo de mujeres en los procesos de negociación de las listas:

Las decisiones en la [línea interna] *las tomamos* el grupo de conducción, que *somos* ocho o diez personas, *somos los que conducimos* el sector, con un procedimiento de consulta con nuestra gente y la necesidad también de garantizar la representación territorial y tanto de hombres como de mujeres [...] Creo que la virtud de la *Ley de Cupo* es que *le da el lugar a la mujer que a veces no le damos* (legislador UCR).

La mesa chica siempre está integrada por dos, tres, cuatro o cinco *hombres del partido*, donde *las mujeres no tenemos voz ni voto*. Directamente toman la decisión y luego te la comunican (legisladora UCR).

Lo que voy a decir no me gusta, pero las listas se arman a puertas cerradas. *Hombres de mucho peso dentro del partido deciden finalmente quién es el candidato* (legisladora PJ).

Como lo parecerían sugerir estos relatos, la Ley de Cupo Femenino actúa sobre *estructuras heredadas* en cuyo marco las mujeres tienen un limitado acceso a las instancias que permiten construir poder político territorial (al menos en el caso de las fuerzas políticas tradicionales). Con todo, la estructura no se agota en los cargos sino que también se nutre de prácticas culturalmente arraigadas (Acker 1990) poco afines a la inclusión de mujeres. Las mismas se manifiestan a través de un conjunto de dinámicas cotidianas, cuya acumulación reproduce desigualdades de género socialmente vigentes. Como lo devela el siguiente relato de un legislador, el cupo femenino convive de modo problemático con ciertas prácticas usuales en la política de partidos:

<sup>21</sup> En cuanto a la composición por sexo de los órganos ejecutivos nacionales de los principales partidos, el Comité Nacional de la UCR exhibía un porcentaje de 19 por ciento de mujeres (el Consejo

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Si bien hay un cupo femenino, existen muchas tendencias, comportamientos, lógicas y, si se quiere, *todo un esquema de costumbres que tienen un alto perfil machista*. Entonces, el cupo femenino garantiza la participación de la mujer y que pueda ser electa, pero *muchos de los mecanismos que funcionan y que se desarrollan a lo largo de una campaña electoral tienen fuerte tinte machista*: desde el perfil de las reuniones hasta la hora en que se comen los asados, hasta los lugares donde se hacen las reuniones, donde sin duda alguna un hombre tiene muchas más posibilidades de llegar. Es decir, una mujer que tiene una familia, que tiene hijos, que tiene un esposo, difícilmente pueda quedarse a comer un asado que arranca a las doce de la noche, después de un acto (legislador FPV-PJ).

La división sexual del trabajo reproductivo y productivo, y la construcción cultural de la política partidaria como una actividad de hombres, generan desafíos para aquellas mujeres que se involucran activamente en la misma. En tal sentido, el estatus de *mujeres políticas* estaría fundado en la desigualdad sexual (Phillips 1996). Así pues, a pesar de la existencia de medidas de acción afirmativa, los papeles simultáneos que les cabe desempeñar a las mujeres en el ámbito público y en la esfera doméstica tornan más dificultoso su acceso a instancias de poder. El siguiente relato de una legisladora ejemplifica esta ardua intersección y las limitaciones resultantes de ella:

Generalmente, no somos las mujeres las que llevamos adelante una línea interna [en el partido]. Generalmente las mujeres tenemos nuestro *rol de política*, pero tenemos nuestro *rol de madre*, y en el caso mío, por ejemplo, *el rol de mantener mis hijos* [...] En cambio los hombres tienen plata, tienen tiempo, hay una señora que está en el hogar, generalmente. *Ellos sí, entonces, son cabeza, y al ser cabeza hay que arreglar con esa cabeza* (legisladora PJ).

De este modo, los problemas que enfrentan las mujeres en la vida política no son necesariamente el resultado de una discriminación directa, sino el fruto de conductas regulares e institucionalmente enraizadas, que se vuelven hábitos. Habida cuenta de que las mujeres tienen en general menos poder en la toma de decisiones partidarias y de que están sujetas a prácticas informales

---

Nacional del PJ estaba intervenido). La representación femenina era, en cambio, algo más elevada en el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Socialista (32 por ciento) y alcanzaba su máximo nivel en la Junta Ejecutiva Nacional del ARI (56 por ciento).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

que reproducen códigos culturales masculinos, la obligación de posicionarlas en los primeros lugares de las listas acarrea tensiones. En el contexto de partidos considerados “machistas” (legislador ARI) y de concepciones según las cuales “la política es para los hombres” (legislador FPV-PJ) o es un “ghetto de hombres” (legislador PRO), algunos legisladores manifestaron que con la introducción del cupo femenino los varones se vieron obligados a pagar un “costo”\*.

Para dirimir las tensiones, un mecanismo en apariencia relativamente difundido estaría dado por el empleo de una práctica informal en virtud de la cual la obligación de emplazar mujeres en las primeras posiciones que les corresponden legalmente en las listas recaería en el agrupamiento en desventaja. Tal como lo expresó un diputado:

Existe una frase típica en los partidos políticos. Al grupo al que le va peor en la distribución interna de los cargos, le dicen: ‘bueno, vos pagás la mujer’. Es decir, es el grupo que tiene que poner la mujer como una especie de penalización e incluso está puesto en esos términos: ‘Pagás la mujer’... esa frase es típica de casi todos los partidos políticos (legislador ARI).

En función de esta práctica, las posiciones asignadas a las candidatas tendrían un menor valor simbólico porque resultarían de la penalización de grupos con menos poder en la negociación política. Esto no implica que la totalidad de las candidatas obtenga su nominación por esta vía, pero ilustra que los procesos de selección de candidatos están atravesados por desigualdades de género.

## El cumplimiento del Cupo Femenino: racionalidad formal versus racionalidad sustantiva

En general los hombres dicen: ‘Ah... este lugar es de las mujeres. ¿A quién ponemos?’. Es lo que veo en todos los partidos (legisladora PJ).

En sus orígenes, la observancia de la Ley de Cupo Femenino despertó resistencias entre los decisores partidarios, pero luego fue pasando a formar

\* Cabe señalar que los legisladores que calificaron de este modo a los partidos políticos lo hicieron de manera crítica.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

parte de la rutina de la confección de las listas. Los criterios divergentes que en un primer momento emplearon los partidos para calcular el porcentaje mínimo –entre los cuales las principales discrepancias giraban en torno del emplazamiento de las candidatas– fueron definitivamente saldados con la promulgación del decreto reglamentario N° 1246/00, que se propuso, justamente, garantizar el efectivo cumplimiento de la Ley 24.012, de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales de derechos humanos que poseen jerarquía constitucional<sup>22</sup>.

Luego de un considerable esfuerzo realizado por mujeres militantes de partidos políticos y por el Consejo Nacional de la Mujer<sup>23</sup>, dicho decreto logró garantizar que la confección de las listas se adecue a los mandatos de la Ley de Cupo Femenino. Ahora bien, ¿de qué manera los actores decisivos cumplen actualmente esta norma? De acuerdo con la clásica distinción de Max Weber, la orientación de la acción puede obedecer a una racionalidad formal o sustantiva. Básicamente, la racionalidad formal opera bajo normas legales que permiten *prever* y *calcular* resultados ajustándose a los medios disponibles. En nuestro caso, aquí se trataría de aplicar correctamente el cupo para evitar una sanción, independientemente del *espíritu* de una acción afirmativa:

<sup>22</sup> En un primer decreto reglamentario de la Ley de Cupo Femenino (N° 379/93), se alegaba que la finalidad de esta norma era lograr la *efectiva* integración de las mujeres en la vida política y evitar la postergación resultante de su exclusión de las candidaturas con posibilidad de resultar electas. Dicho decreto procuraría unificar los criterios de aplicación de esta norma y garantizar que todos los partidos o alianzas le dieran un tratamiento homogéneo. Sin embargo, en la práctica, los partidos emplearon criterios divergentes, que dieron lugar a impugnaciones judiciales que derivaron en fallos discordantes por parte de los tribunales con competencia en la materia. A pesar de las disposiciones del artículo 37 de la Carta Magna nacional, y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que posee rango constitucional, esta situación no logró ser modificada. Es por ello que, en el año 2000, luego de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declarara admisible un caso presentado ante esa instancia por una militante de la UCR, María Merciadri de Moroni (caso N° 11.307) y se pusiera a disposición de las partes para alcanzar una solución amistosa del conflicto, el ex Presidente Fernando de la Rúa (Alianza UCR - FREPASO) promulgó el decreto 1246. Por una discusión detallada de las vicisitudes que atravesó la instrumentación de la Ley de Cupo Femenino, véase Marx, Borner y Caminotti (2007).

<sup>23</sup> El Consejo Nacional de la Mujer es un organismo gubernamental nacional, creado en 1992 para monitorear el cumplimiento de la CEDAW.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

El cupo femenino se tiene siempre en cuenta porque *es una cuestión hasta matemática*, diría... se toma como una verdad que en cada lista *es el espacio que les corresponde a las mujeres y no es un tema que se discute* (legislador JN).

Ya no es posible armar una lista sin que esté fuertemente influenciada por el cupo, por el llamado cupo. *No porque se piense*, porque a *nadie se le ocurriría violentar la ley de cupo*, porque al que se le ocurriera violentarla –judicialmente hay muchos antecedentes– la lista sería corregida (legislador FPV-PJ).

En cambio, la racionalidad sustantiva “afronta la realidad desde la perspectiva de principios de equidad con un ‘contenido ético material’” específico (López Novo 1994: 35). Este tipo de racionalidad implica *convicción y compromiso* con los valores últimos que se busca alcanzar, así como el reconocimiento de las identidades singulares de personas concretas. Cuando se habla de “las mujeres” en abstracto, o del “espacio que les corresponde” a sus candidaturas en las listas, el cumplimiento de la ley es desvinculado de consideraciones sustantivas de equidad como las incorporadas en la Constitución Nacional.

El predominio de una racionalidad formal en la aplicación del cupo femenino fue especialmente señalado como problemático por legisladoras, algunas de las cuales subrayaron la necesidad de lograr una “maduración” y una “mayor conciencia” en el ámbito de los partidos acerca de que el protagonismo de las mujeres en la vida pública e institucional debe ser considerado importante, con independencia de la obligación legal de nominar un porcentaje mínimo de candidatas. No obstante, las mismas legisladoras reconocieron la inexistencia de acciones colectivas de mujeres orientadas a promover este fin. En un escenario donde las consideraciones de equidad resultan marginales en la toma de decisiones sobre las candidaturas, la oportunidad de encabezar las listas legislativas nacionales sigue siendo, primordialmente, una prerrogativa de varones. De este modo, a pesar del incremento sistemático de las proporciones de legisladoras nacionales, el cupo mínimo tiende a establecer un techo.

A modo de ejemplo, un 52 por ciento de los diputados y sólo un 18 por ciento de las diputadas nacionales en ejercicio durante los períodos 2003/2005 y 2005/2007 lideraron sus respectivas listas. La mitad de estas diputadas estuvieron emplazadas en el segundo puesto, generalmente en coin-

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

cidencia con las provisiones del cupo femenino y su reglamentación (véase Tabla 1.1)<sup>24</sup>. En el caso de la Cámara alta, solamente tres senadoras encabezaron su lista en 2001 y otras tres en 2005, en tanto ninguna senadora electa en 2003 ocupó la primera posición de su lista.

**Tabla 1.1.**  
Orden de emplazamiento de los diputados y las diputadas nacionales en las listas (valores promedio para los períodos legislativos 2003/2005 y 2005/2007)

Posición en la lista	Diputadas (porcentaje)	Diputados (porcentaje)
1	18	52
2	50	10
3	11	12
4	3	6
5	16	18
Total	100	100

Fuente: elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006). Los datos reflejan la composición de la Cámara de Diputados al inicio de cada período legislativo.

A la luz de estos datos, el relato de una legisladora manifiesta de qué modo el (a su juicio) insuficiente compromiso con el principio de equidad que ha inspirado la Ley de Cupo Femenino transformaría el porcentaje *mínimo* en un *techo*:

Hasta ahora las leyes de cuotas han establecido un *piso*, que se transforma en un *techo*, porque las mujeres nunca ocupan, o en casos muy aislados ocupan, un lugar que no sea el tercero. Yo creo que las mujeres tendrían que estar ocupando cualquier lugar cuando se *internalice* la necesidad de que la mujer participe en los ámbitos parlamentarios, cuando realmente esté como una *verdadera convicción*...

<sup>24</sup> Cabe señalar que estos valores son convergentes con los identificados en las muestras de legisladores y legisladoras. En efecto, un 17 por ciento de las diputadas entrevistadas versus un 54 por ciento de los diputados encabezaron sus listas. Asimismo, un 47 por ciento de las diputadas entrevistadas fue posicionada en segundo lugar, en tanto este guarismo fue de 11 por ciento en el caso de los diputados.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

[Entonces] ya no va a ir en el tercer lugar exclusivamente, va a ir en el primero, en el segundo, en el tercero, o en cualquiera de los lugares. Pero hasta ahora yo creo que esto [el cupo mínimo] los *partidos lo cumplen porque hay una disposición legal*, pero adentro de los partidos—y hablo con mayor conocimiento porque integro un partido de los dos mayoritarios—, adentro de los partidos esta discusión no está aceptada, *adentro de los partidos todavía la ley de cuotas es una imposición [...]* Pero *hecha la ley, hecha la trampa*. Como nosotros hoy estamos integrando un frente y el [otro partido] tiene el primero y el tercer lugar, ya ha puesto una mujer. Entonces, como está cumpliéndose la cuota y el Radicalismo aporta el segundo y el cuarto de los nombres [éstos] son de hombres. O sea que siempre hay una manera de burlar la ley. Si hubiera *una convicción fuerte del partido*, obviamente [...] las cosas serían diferentes (legisladora UCR).

Dada la ausencia de compromisos sustantivos más amplios con la Ley de Cupo Femenino, y el predominio de un cumplimiento “matemático” y desanclado de una preocupación ético-valorativa, no sorprende que tanto legisladoras como legisladores reconozcan la importancia que aún tiene esta norma a efectos de garantizar la representación legislativa de mujeres. Más aún, incluso quienes se manifestaron en principio contrarios a las políticas de acción afirmativa, visualizan al cupo como un mecanismo *necesario*:

Si no estuviera el cupo yo creo que no existiría la cantidad de mujeres que hoy existe en la política. El otro día escuchaba a un legislador, en una charla informal, que decía que ya se podía quitar el cupo porque se ha hecho como un derecho adquirido. Y yo creo que no, *creo que si se quitara el cupo automáticamente se reduciría el número de mujeres* (legislador UCR).

No me gustan los cupos, en general, pero *lamentablemente* acá, por el esquema de trabajo que hay, *se hizo necesario* (legislador PRO).

En el marco de estructuras y prácticas políticas generizadas, las dificultades que enfrentan las mujeres para ser candidatas no son invisibles para los actores que resultan más favorecidos. Sin embargo, este reconocimiento no conduce a estos actores (varones) a problematizar las limitaciones propias de una racionalidad meramente formal, con lo cual el cupo femenino es percibido como *necesario y suficiente*. En cambio, varias legisladoras plantearon sugerencias concretas de ampliación de la norma, entre las cuales se destaca

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

la tentativa de establecer legalmente una participación paritaria de varones y mujeres (50/50) y no ya un *cupo mínimo*. Adicionalmente, algunas legisladoras mencionaron la importancia de incrementar la participación de mujeres en cargos partidarios o en los Poderes Ejecutivo y Judicial<sup>25</sup>.

### ¿Criterios disímiles de selección? Caudal electoral y ‘buenos desempeños’

En política, no existen atributos estandarizados para obtener una candidatura. Por el contrario, las calificaciones que las personas traen a la vida pública pueden ser diferencialmente apreciadas, dependiendo de aquello que se considere relevante en distintos contextos institucionales. Aunque la ponderación de las cualidades de los y las potenciales aspirantes a un cargo varíe de una fuerza política a otra, ésta suelen incluir aspectos tales como sus trayectorias partidarias, sus experiencias previas en la función pública, sus vínculos políticos y su visibilidad electoral. Más allá de las características de las personas, en el juego electoral es determinante la posibilidad de atraer votos. Tal como lo sintetizó una diputada:

Aquel líder que lleva la mayor cantidad de votos a un proyecto es el que en realidad va a tener la oportunidad de estar en la lista... En ningún partido político van a llevar a un genio que no aporta un voto (legisladora PJ).

Al apreciar cuáles fueron los motivos que les permitieron obtener sus candidaturas, legisladores y legisladoras subrayaron atributos distintos. El “buen desempeño” en cargos anteriores (particularmente en sus provincias) cobró un énfasis particular en los relatos de mujeres, en tanto los “perfiles políticos” –definidos por nuestros interlocutores en términos de la capacidad de incidir en la vida partidaria y en la agenda pública– fueron especialmente mencionados por varones.

<sup>25</sup> En este sentido, cabe destacar que en el Congreso argentino se han presentado más de diez proyectos de ley que procuran instituir una participación de mujeres en los órganos colegiados de los partidos políticos de entre 30 por ciento y 50 por ciento, o bien cuotas mínimas y máximas para cada sexo.

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Entre los legisladores, las referencias al hecho de ser personas públicamente conocidas, al haber ejercido o disputado cargos ejecutivos electivos, y al ser varios de ellos líderes locales, aparecen claramente ligadas con la posibilidad de atraer votos. De tal modo, su incorporación y emplazamiento en las listas descansarían en una racionalidad electoral típica de la competencia entre partidos:

Obviamente [fui nominado] porque *me ha ido bien en las encuestas*, esto está clarísimo... Yo fui candidato a gobernador en 2003 [...] y el [partido] que es gobierno desde hace 25 años [en mi distrito] sacó el 29 por ciento de los votos. El [otro partido], con toda la parafernalia nacional y la plata que podía poner, sacó 25 por ciento. Nosotros, con un auto descascarado, sacamos 21 por ciento. Así que esto tiene que ver con que encabece listas (legislador FPV-PJ).

La consideración general era que yo tenía que encabezar la lista y, de hecho, en las últimas elecciones, desde el 2001 inclusive... el Radicalismo en [mi provincia] viene representando el 35 por ciento de los votantes. Así que el objetivo básico era mantener nuestra presencia (legislador UCR).

Aunque las legisladoras también se refirieron a la militancia en sus partidos, a sus “trayectorias de lucha” y a su caudal de votos, primordialmente hicieron hincapié en los *logros* de sus gestiones previas, la eficiencia, el apego al trabajo y el cumplimiento de sus tareas como fuentes de reconocimiento partidario y social. De este modo, a la lógica electoral imperante en el contexto de la confección de listas, se adiciona una lógica asentada en el mérito:

[Fui nominada por] haber desempeñado con eficiencia todos los cargos. Es decir, *tener cuarenta y cinco años de estar cubriendo cargos con eficiencia* (legisladora PJ).

Quiero pensar que [fui nominada] porque *mi perfil de trabajo legislativo ha sido bien considerado* en la Legislatura provincial (legisladora UCR).

De acuerdo con varias legisladoras, este *buen desempeño* habría sido un factor estratégico para singularizarlas, ya sea porque eran las únicas mujeres dentro de gabinetes casi íntegramente conformados por hombres, porque impulsaron políticas de género o porque organizaron grupos de mujeres:

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

[Mi nominación] fue la consecuencia de vivir cuatro años en la provincia a cargo de una de las Secretarías más complejas... *era la única mujer en ese gabinete, entonces resaltaba mucho. Era contradictoria la figura de una mujer delgadita enfrente de un ejército de policías.* Entonces, digamos, se impuso muy rápido una figura. Por eso, cuando se empiezan a visualizar candidatos, era fácil ubicarme, era la única mujer entre diez ministros que no tenían la responsabilidad de estar en la calle (legisladora, partido provincial).

Creo que [fui nominada] porque hice una *buena gestión* como ministra [en mi provincia] y porque pude dar, desde allí, algunos pasos importantes para la mujer (legisladora PJ).

En síntesis, tanto legisladores como legisladoras manifestaron haber ejercido cargos previos como un factor de peso para integrar las listas. Sin embargo, en tanto los primeros tendieron a acentuar el *poder* asociado con ciertas funciones electivas, las segundas destacaron más bien los *resultados* alcanzados en sus gestiones previas. Estos distintos énfasis podrían sugerir que la obligación de incluir mujeres en las listas partidarias, promovida por la Ley de Cupo Femenino, habría incentivado la introducción de un criterio novedoso de selección de candidatos. De ser así, las mujeres con mayores posibilidades de obtener una candidatura al Congreso Nacional serían aquellas con buenos desempeños en cargos anteriores, mientras que entre los hombres seguirían operando criterios tradicionales, como el caudal de votos. Alternativamente, el énfasis de las legisladoras en su “buen desempeño” también podría interpretarse como una respuesta a la presión por demostrar que cuentan con méritos para obtener una candidatura y que la misma no ha respondido *únicamente* al cupo femenino.

## A modo de cierre

A partir de la promulgación de la Ley de Cupo Femenino, la representación de mujeres en el Congreso de la Nación se ha ampliado de manera expresiva. Sin embargo, en la medida en que esta norma obliga a incorporar mujeres en las listas pero no tiene injerencia respecto de las prácticas que emplean los partidos para seleccionar sus candidatos, resultó de interés echar algo de luz en los

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

canales a través de los cuales un conjunto de personas resulta nominada dentro de un *pool* mayor de aspirantes—canales que Gallagher y Marsh (1988) denominan, de modo sugerente, el “jardín secreto” de la política.

En este marco, las relaciones de género no operan como “una dimensión más” de los procesos de selección de candidatos, sino que son constitutivas de los mismos. En efecto, las decisiones partidarias generalmente se concentran en manos de un reducido grupo de dirigentes de sexo masculino que detenta poder. Si bien los relatos de legisladores y legisladoras no dieron cuenta de criterios de discriminación directa contra mujeres<sup>26</sup>, ciertas prácticas partidarias y resultados del proceso (como la efectiva composición de las listas y los emplazamientos de mujeres y varones en ellas) sugieren que los candidatos (hombres) se ven más favorecidos. Esta situación se evidenció, por ejemplo, en el menor porcentaje de diputadas que encabezaron listas legislativas nacionales entre 2005 y 2007, y en la mentada regla informal según la cual—en situaciones de negociación entre agrupamientos internos o partidos distintos—al grupo en desventaja política le correspondería “pagar la mujer”, de manera tal que el más aventajado pueda conservar la prerrogativa de nominar al *candidato*. De este modo, en los procesos de nominación se generan y se reproducen espacios segmentados de competencia política de acuerdo con el sexo de los postulantes.

Como hemos sugerido, la selección de candidatos se despliega en una intersección de procesos políticos que favorecen mayormente a los hombres. En primer lugar, existen estructuras de poder cristalizadas y claramente vinculadas con el acceso casi exclusivo de varones a la titularidad de cargos ejecutivos electivos. Estos cargos proporcionan un caudal significativo de recursos materiales y simbólicos que tornan a gobernadores e intendentes en “guardianes” (*gatekeepers*) de la confección de las listas nacionales, puesto que, en la federación democrática argentina, los ejecutivos provinciales y locales son nodos centrales en la acumulación y consolidación de poder partidario e institucional.

En segundo lugar, los protagonistas principales de la confección de las listas cumplen la Ley de Cupo Femenino de acuerdo con una racionalidad formal, donde las consideraciones *sustantivas* de equidad son, en el mejor de los

<sup>26</sup> Sólo una legisladora hizo mención a este tipo de prácticas, al manifestar que, cuando hay que ceder una posición en la lista, “casi siempre el *fusible* es la mujer” (legisladora PJ).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

casos, marginales. Las disposiciones del cupo femenino, efectivamente, se respetan “de forma rutinaria” y “matemática”, más allá de un compromiso ético de valor con la igualdad de género. En este marco, el porcentaje *mínimo* de 30 por ciento de mujeres en posiciones elegibles tiende a transformarse en un *techo* para sus candidaturas.

Las prácticas políticas inherentes a las dinámicas de selección de candidatos (y a las actividades partidarias de modo general) tienen “un subtexto de género” (Smith 1988)<sup>27</sup>, porque están edificadas sobre una clara división sexual del trabajo social que favorece mayormente a varones que no tienen responsabilidades domésticas análogas a las que suelen afrontar las mujeres. A su vez, la división primigenia entre trabajo productivo y reproductivo, entre las esferas pública y privada, ha impregnado la política de códigos culturales masculinos (lenguaje, lugares y horarios de reuniones) difíciles de modificar a corto plazo. De tal modo, las dificultades que aún experimentan las mujeres para encabezar las listas respondería a procesos anidados, ya que se derivan de la combinación de su menor acceso a cargos ejecutivos electivos de nivel subnacional, de la vigencia de prácticas político-partidarias más afines a la participación de los hombres y de una lógica de cumplimiento de la Ley de Cupo orientada por una racionalidad más bien formal que sustantiva.

---

<sup>27</sup> Citada en Acker (1990).

## CAPÍTULO II

### Trayectorias políticas diferenciadas: cargos anteriores y experiencias subjetivas

En la última década, los estudios sobre género y Estado han develado que los puestos jerárquicos de decisión suelen ser ocupados mayoritariamente por varones, aun cuando las mujeres cuenten con experiencias de trabajo y credenciales educativas comparables o incluso superiores<sup>28</sup>. De este modo, las organizaciones públicas establecen un *techo de cristal* que dificulta el acceso de mujeres a aquellas posiciones de mayor poder y control de recursos. Entonces, antes de analizar cómo se expresan relaciones de género en el Congreso Nacional, es relevante identificar los cargos previos ejercidos por legisladores y legisladoras, y el modo en que estos actores reconstruyen su experiencia política.

En tal sentido, este capítulo se apoya en algunas consideraciones formuladas por Cordero (2006) en su análisis de la composición social del Congreso chileno. Siguiendo a este autor, las competencias que conducen al desempeño de posiciones de poder y representación política son “el resultado de una trayectoria que se va cimentando en un sinnúmero de espacios sociales que son *per se* germen de carreras políticas” (*Ibid.* 2006: 25). En la Argentina, las carreras políticas tienen un fuerte anclaje provincial y sus patrones específicos dependen, en buena medida, de las decisiones de líderes políticos subnacionales (Jones *et al.* 2002).

A fin de reconstruir y comparar las trayectorias políticas por sexo, se combina información cuantitativa sobre determinados cargos estatales previos con las representaciones subjetivas de legisladores y legisladoras nacionales sobre su participación en otras actividades. En relación con este último as-

<sup>28</sup> Por una discusión de esta literatura véase, por ejemplo, Duerst-Lahti y Mae Kelly (1996).

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

pecto, se han tomado en cuenta la dirigencia estudiantil, la participación y el ejercicio de cargos de conducción en organizaciones de la sociedad civil, así como el acceso a cargos partidarios. En aras de contextualizar las trayectorias políticas, a continuación se examinan algunos atributos sociodemográficos de legisladores y legisladoras. Puesto que en la Argentina los estudios que han analizado estas características son escasos<sup>29</sup> y que el Congreso Nacional no publica estadísticas propias, la información que presentamos es una contribución original al conocimiento empírico existente.

## La composición social del Congreso Nacional: indicadores básicos

Con una edad promedio de 51 años, entre 2003 y 2007, legisladores y legisladoras presentaban diferencias respecto de la composición de sus familias. Mientras sólo la mitad de las legisladoras estaba casada, dicho estado civil comprendía un 82 por ciento de los senadores y un 74 por ciento de los diputados. Por otra parte, si bien el número promedio de hijos era de 2,9 entre varones y de 2,4 entre mujeres, había familias más numerosas entre los primeros que entre las segundas<sup>30</sup>. Asimismo, los porcentajes de legisladoras sin hijos (5 por ciento de las senadoras y casi un 10 por ciento de las diputadas) superaban claramente a los de los legisladores (ningún senador y 4 por ciento de los diputados). El porcentaje más reducido de legisladoras nacionales casadas y la menor cantidad de hijos entre ellas sugieren la existencia de tipos diferenciados de familias según se trate de uno u otro sexo.

Como hemos visto en el capítulo anterior, varias legisladoras manifestaron que sus responsabilidades familiares les dificulta participar de reuniones que tienen lugar en altas horas de la noche –práctica muy frecuente en la política– o permanecer en el recinto de las Cámaras hasta la madrugada. Diversos legisladores, quienes en ningún caso indicaron que tales situaciones les resultaran problemáticas, reconocieron que para las mujeres la política pre-

<sup>29</sup> Véase Fuld (1998); Molinelli, Palanza y Sin (1999); Baron (2002); Marx, Borner y Caminotti (2007).

<sup>30</sup> En efecto, un 21 por ciento de los senadores y un 29 por ciento de los diputados tenían cuatro o más hijos, versus 13 por ciento de las senadoras y 14 por ciento de las diputadas.

senta un cúmulo de desafíos, precisamente por la división sexual del trabajo existente en la esfera doméstica. Así, las disparidades señaladas darían cuenta de un fenómeno comúnmente evidenciado en investigaciones empíricas de distintos países, que refiere a los obstáculos que enfrentan las mujeres para compatibilizar sus actividades públicas y familiares<sup>31</sup>.

En los dos períodos analizados, en promedio, un 82 por ciento de los senadores y las senadoras y un 73 por ciento de los integrantes de ambos sexos de la Cámara de Diputados poseían títulos educativos terciarios o universitarios. Considerando ambas Cámaras en conjunto, la principal profesión de las legisladoras era la docencia (40 por ciento de las senadoras y 28 por ciento de las diputadas)<sup>32</sup>, seguida por la abogacía (30 por ciento de las senadoras y 29 por ciento de las diputadas). Esta última titulación era, en cambio, mayoritaria entre legisladores (60 por ciento de los senadores y 53 por ciento de los diputados). No obstante, la cantidad de mujeres con títulos de postgrado superaba a la de varones (14 por ciento de senadoras versus 9 por ciento de senadores y 18 por ciento de diputadas versus 11 por ciento de diputados). Finalmente, entre quienes no exhiben títulos académicos se encontraba un 21,4 por ciento de los diputados versus un 10,7 por ciento de las diputadas<sup>33</sup>. Estos últimos datos permiten descartar la hipótesis del “capital humano”, que insinúa que las dificultades que a menudo encuentran las mujeres para acceder a posiciones jerárquicas en las organizaciones públicas responderían a niveles de formación educativa más bajos.

## Un breve examen del ejercicio de cargos anteriores

Con el fin de analizar si existen diferencias por sexo en el acceso a cargos estatales, se tomaron en cuenta las siguientes variables: la naturaleza ejecutiva o legislativa del primer cargo ejercido por legisladores y legisladoras, otras funciones legislativas y/o ejecutivas previas, y el nivel jurisdiccional de las mismas. (Los cargos considerados se sintetizan en la tabla 2.1.)

<sup>31</sup> Por un análisis de la manifestación de este fenómeno en el caso español, véase Osborne (2005).

<sup>32</sup> En contrapartida, ningún senador y sólo un 3 por ciento de los diputados ostentaba un título docente.

<sup>33</sup> En el Senado, en cambio, no se observaron diferencias significativas.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 2.1.**  
**Cargos estatales considerados en el análisis**

Jurisdicción	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
Nacional	Presidente/a de la Nación Vicepresidente/a de la Nación Ministro/a de Estado Secretario/a y Subsecretario/a Presidente/a y vicepresidente/a de entes públicos	Senador/a nacional Diputado/a nacional
Provincial	Gobernador/a Vicegobernador/a Ministro/a Secretario/a y subsecretario/a Presidente/a y vicepresidente/a de organismos públicos	Legislador/a provincial
Municipal	Intendente/a	Concejal/a

## Experiencias de mujeres: trayectorias predominantemente legislativas

Los cargos legislativos son característicos de las trayectorias políticas de las mujeres que integraron el Congreso Nacional entre 2003 y 2007. En efecto, la mayoría de ellas ejerció, al menos, una función legislativa previa. El mayor porcentaje de mandatos legislativos anteriores se evidencia entre las senadoras del período 2005/2007 (71 por ciento). Promediando ambos períodos, más de un tercio de las senadoras y más de un 40 por ciento de las diputadas presentaban, como *único antecedente*, el desempeño de este tipo de cargos.

La trayectoria predominantemente legislativa es aún más notable entre mujeres si se toman en cuenta sus antecedentes en cargos ejecutivos. Por

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

cierto, sólo un porcentaje muy minoritario de diputadas y de senadoras nacionales ejerció *exclusivamente* funciones de esta naturaleza. Como se observará a continuación (tablas 2.2 y 2.3), en los dos períodos considerados y en ambas cámaras del Congreso Nacional, las legisladoras con trayectorias puramente ejecutivas son una minoría sistemática. Al respecto, cabe recordar que los ámbitos ejecutivos, a diferencia de los legislativos, no cuentan con leyes de cupo femenino.

**Tabla 2.2.**  
Cargos previos de los senadores y las senadoras nacionales  
Períodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes\*

Período 2003/2005	Senadores	Senadoras
Ningún cargo	8 (3)	31 (9)
Algún cargo legislativo	72 (28)	59 (17)
Algún cargo ejecutivo	67 (26)	34 (10)
Cargos legislativos, pero no ejecutivos	26 (10)	34 (10)
Cargos ejecutivos, pero no legislativos	20 (8)	10 (3)
Cargos legislativos y ejecutivos	46 (18)	24 (7)
Período 2005/2007	Senadores	Senadoras
Ningún cargo	0 (0)	13 (4)
Algún cargo legislativo	76 (31)	71 (22)
Algún cargo ejecutivo	78 (32)	48 (15)
Cargos legislativos, pero no ejecutivos	22 (9)	39 (12)
Cargos ejecutivos, pero no legislativos	24 (10)	16 (5)
Cargos legislativos y ejecutivos	54 (22)	32 (10)

\*Los porcentajes para cada período fueron calculados sobre el total de casos que presentaban información completa para cada variable. Para el período 2003/2005 la base de datos estuvo compuesta por 39 senadores y 29 senadoras. Para el período 2005/2007 se contó con 41 senadores y 31 senadoras.

Fuente: elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 2.3.**  
**Cargos previos de los diputados y las diputadas nacionales**  
**Períodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes\***

<b>Período 2003/2005</b>	<b>Diputados</b>	<b>Diputadas</b>
Ningún cargo	22 (34)	30 (26)
Algún cargo legislativo	57 (88)	63 (55)
Algún cargo ejecutivo	55 (84)	19 (17)
Cargos legislativos, pero no ejecutivos	23 (35)	51 (44)
Cargos ejecutivos, pero no legislativos	20 (31)	7 (6)
Cargos legislativos y ejecutivos	35 (53)	13 (11)
<b>Período 2005/2007</b>	<b>Diputados</b>	<b>Diputadas</b>
Ningún cargo	20 (30)	26 (21)
Algún cargo legislativo	54 (80)	60 (48)
Algún cargo ejecutivo	62 (91)	29 (23)
Cargos legislativos, pero no ejecutivos	19 (28)	45 (36)
Cargos ejecutivos, pero no legislativos	26 (39)	14 (11)
Cargos legislativos y ejecutivos	35 (52)	15 (12)

\*Los porcentajes para cada período fueron calculados sobre el total de casos que presentaban información completa para cada variable. Para el período 2003/2005 la base de datos estuvo compuesta por 153 diputados y 87 diputadas. Para el período 2005/2007 se contó con 149 diputados y 80 diputadas.

Fuente: elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006).

Finalmente, el primer cargo estatal informado por la mayoría de las diputadas y las senadoras nacionales fue legislativo (tablas 2.4 y 2.5) y, en términos generales, su paso por el Poder Ejecutivo es relativamente bajo, particularmente entre las diputadas. De este modo, parecería que para las mujeres los órganos legislativos son la “puerta de entrada” a la función pública y se constituyen en un andarivel privilegiado para el desarrollo de sus carreras políticas.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

**Tabla 2.4.**  
**Primer cargo público informado por los senadores y las senadoras nacionales**  
**Períodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes\***

<b>Período 2003/2005</b>	<b>Senadores</b>	<b>Senadoras</b>
Legislativo	60 (23)	80 (23)
Ejecutivo	40 (16)	20 (6)
<b>Período 2005/2007</b>	<b>Senadores</b>	<b>Senadoras</b>
Legislativo	56 (23)	65 (20)
Ejecutivo	44 (18)	35 (11)

\*Los porcentajes para cada período fueron calculados sobre el total de casos que presentaban información para esta variable.

*Fuente:* elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006).

**Tabla 2.5.**  
**Primer cargo público informado por los diputados y las diputadas nacionales**  
**Períodos 2003/2005 y 2005/2007, en porcentajes\***

<b>Período 2003/2005</b>	<b>Diputados</b>	<b>Diputadas</b>
Legislativo	68 (100)	87 (66)
Ejecutivo	32 (47)	13 (10)
<b>Período 2005/2007</b>	<b>Diputados</b>	<b>Diputadas</b>
Legislativo	60 (88)	79 (63)
Ejecutivo	40 (59)	21 (17)

\*Los porcentajes para cada período fueron calculados sobre el total de casos que presentaban información para esta variable.

*Fuente:* elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

## Legisladores: el paso por la función ejecutiva

A pesar de que una elevada proporción de diputados y senadores nacionales ejercieron mandatos legislativos anteriores<sup>34</sup>, sus trayectorias políticas se singularizan por el desempeño ejecutivo. Ciertamente, en el período 2003/2005 un 67 por ciento de los senadores y la mitad de los diputados ejercieron algún cargo ejecutivo previo. Para el período 2005/2007, ambos guarismos ascienden, respectivamente, a 78 por ciento y 62 por ciento, superando los porcentajes correspondientes a cargos legislativos entre los diputados (54 por ciento).

En promedio, aproximadamente una cuarta parte del total de los legisladores nacionales sólo ha desempeñado previamente funciones ejecutivas. Sin embargo, a diferencia de las legisladoras, la mitad de los senadores y prácticamente un tercio de los diputados exhiben *trayectorias mixtas* al haber combinado puestos de naturaleza legislativa y ejecutiva. Así, parecería que la estructura de cargos estatales ofrece a los varones “puertas giratorias” que brindan una mayor movilidad que la observada entre mujeres.

## Explorando otras diferencias

A partir de la reconstrucción de los cargos públicos anteriores es posible realizar algunas distinciones adicionales en aras de observar, más detalladamente, si las trayectorias políticas de hombres y mujeres son equivalentes aun cuando hayan ejercido funciones semejantes. Es decir, al hacer referencia a sus antecedentes legislativos y ejecutivos, ¿están siendo aludidos cargos y niveles jurisdiccionales análogos o se presentan distinciones por sexo?

Un porcentaje significativo de los y las integrantes del Senado se ha desempeñado en las Legislaturas provinciales. No obstante, los cargos legislativos previos se distinguen por su nivel jurisdiccional de acuerdo con el sexo, siendo mucho más frecuentes los mandatos nacionales entre los senadores (70 por ciento versus 43 por ciento en 2003/2005, y 60 por ciento versus 42 por ciento en 2005/2007) y los subnacionales (provinciales y municipales)

<sup>34</sup> La referencia al desempeño de mandatos legislativos anteriores no implica que éstos hayan sido sucesivos, ni que hayan sido ejercidos en el mismo nivel jurisdiccional.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

entre las senadoras (tabla 2.6). En el caso de la Cámara baja, la única diferencia significativa está dada por la mayor proporción de diputadas que han sido concejalas (tabla 2.7).

**Tabla 2.6.**  
Mandatos legislativos previos de los integrantes del Senado de la Nación,  
por sexo y nivel jurisdiccional (en porcentajes)\*

	Senadores	Senadoras
<b>Período 2003/2005</b>		
Senador/a nacional	29 (12)	13 (4)
Diputado/a nacional	41 (17)	30 (9)
Legislador/a provincial	32 (13)	37 (11)
Concejal/a	15 (6)	17 (5)
<b>Período 2005/2007</b>	<b>Senadores</b>	<b>Senadoras</b>
Senador/a nacional	19 (8)	13 (4)
Diputado/a nacional	41 (17)	29 (9)
Legislador/a provincial	34 (14)	39 (12)
Concejal/a	17 (7)	26 (8)

\*Las categorías no son mutuamente excluyentes. Los porcentajes para cada período fueron calculados sobre el total de casos que presentaban información sobre cada variable. Para el período 2003/2005 la base de datos estuvo compuesta por 41 senadores y 30 senadoras. Para el período 2005/2007 se contó con 41 senadores y 31 senadoras.

Fuente: elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 2.7.**

**Mandatos legislativos previos de los integrantes de la Cámara de Diputados, por sexo y nivel jurisdiccional (en porcentajes)\***

<b>Período 2003/2005</b>	<b>Diputados</b>	<b>Diputadas</b>
Senador/a nacional	4 (7)	0 (0)
Diputado/a nacional	25 (43)	24 (21)
Legislador/a provincial	30 (51)	24 (21)
Concejal/a	21 (36)	31 (27)
<b>Período 2005/2007</b>	<b>Diputados</b>	<b>Diputadas</b>
Senador/a nacional	3 (5)	2 (2)
Diputado/ nacional	22 (37)	21 (19)
Legislador/a provincial	27 (45)	27 (24)
Concejal/a	13 (22)	21 (19)

\*Las categorías no son mutuamente excluyentes. Los porcentajes para cada período fueron calculados sobre el total de casos que presentaban información sobre cada variable. Para el período 2003/2005 la base de datos estuvo compuesta por 170 diputados y 87 diputadas. Para el período 2005/2007 se contó con 166 diputados y 90 diputadas.

*Fuente:* elaboración propia con base en Baron (2004 y 2006).

De este modo, las legisladoras parecerían acceder a cargos estatales primordialmente a través de bancas legislativas provinciales y municipales. En cuanto a los cargos ejecutivos, la mayoría de los legisladores y las legisladoras nacionales que han ejercido funciones de este tipo lo han hecho en sus provincias. Con todo, al considerar las especificidades de los mismos, emergen diferencias notorias. Los legisladores accedieron, en mayor medida, a puestos ejecutivos electivos (intendentes, gobernadores y vicegobernadores) o bien al desempeño de funciones ejecutivas de designación que implican un importante manejo de los recursos públicos (ministros de Estado, por ejemplo). En contrapartida, las legisladoras no sólo han ejercido una menor proporción de cargos ejecutivos anteriores, sino que,

además, lo han hecho principalmente como responsables de secretarías o subsecretarías.

Este contraste habilita a afirmar que los legisladores nacionales han tenido mayores oportunidades de participar decisivamente del diseño y la instrumentación de políticas públicas municipales y provinciales, así como de movilizar recursos que redundan en poder político territorial, aspecto que, por cierto, también fue sugerido en el análisis de los procesos de selección de candidatos. En este marco, es especialmente destacable el cargo de intendente, ejercido (en promedio) por un 29 por ciento de los senadores y un 23 por ciento de los diputados nacionales, versus un 3 por ciento y un 6 por ciento de las legisladoras, respectivamente.

Por último, al considerar la edad del conjunto de legisladores y legisladoras al ejercer su primer cargo público (legislativo o ejecutivo), se observa una edad más avanzada entre mujeres que entre varones. La diferencia resulta aún más notoria entre los integrantes de la Cámara baja, puesto que las diputadas accedieron a su primer cargo (en promedio) a los 44 años, en tanto los diputados lo hicieron a los 38 años.

La combinación de estos datos cuantitativos con información cualitativa insinúa el siguiente itinerario: las legisladoras de los períodos considerados se han involucrado tempranamente en la política (considerada en un sentido amplio) mediante su participación en ámbitos universitarios, partidarios o en organizaciones no gubernamentales de diverso tipo. Así pues, aunque poseen credenciales educativas elevadas y antecedentes de militancia y liderazgo, las mujeres acceden a cargos de representación política y conducción estatal más tardíamente que los hombres. Esta situación podría sugerir, entonces, que las jerarquías del Estado son menos permeables a la incorporación de mujeres que a la de varones.

## Participación y liderazgo político: un análisis cualitativo

Luego de constatar algunas diferencias significativas en el acceso de varones y mujeres a cargos anteriores, esta sección analiza las percepciones de los legisladores y las legisladoras entrevistadas acerca de sus propias experiencias de participación y liderazgo en diversos ámbitos sociopolíticos. ¿Cuáles fueron, para estos actores, las razones que motivaron su dedicación a la polí-

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

tica? Comúnmente, ello responde a múltiples factores y no a un único interés, valor o preferencia<sup>35</sup>. A propósito, los legisladores destacaron principalmente su expectativa de influir en el Estado, acceder al poder y transformar la realidad. La noción de “vocación política” –un término recurrente en sus relatos– emerge como una clara “vocación por la acción”, calificada por algunos de ellos como “innata”. Desde esta óptica, la vocación política se traduciría en una búsqueda de cargos. La vocación implicaría, además de acción y compromiso, “vivir para la política”. En los relatos de legisladoras, en cambio, la vocación es presentada como una inclinación *construida* a partir de acontecimientos catalizadores, en estrecha relación con problemas concretos que ellas consideraban prioritarios. Los siguientes fragmentos de entrevistas ejemplifican este contrapunto:

[Me motivó] una vocación, un interés por todo lo que es la teoría del Estado, el funcionamiento del Estado, los poderes y, sobre todas las cosas, la convicción de que solamente *desde adentro, desde la política y desde los gobiernos y los distintos poderes*, se pueden tomar las decisiones que yo creo que son las más acertadas (legislador FPV-PJ).

Principalmente [me motivó] el haber participado de la vida de la Argentina como adolescente en la época del *Proceso*. Casi diría que mi adolescencia coincide con el ingreso a la militancia política y el advenimiento de la democracia. Me parece que las vivencias de una adolescencia en la dictadura me motivaron muchísimo para *despertar mi vocación política* (legisladora PJ).

La búsqueda y el interés por transformar la realidad mediante la actuación en política no operan de manera aislada. En tal sentido, los relatos ofrecidos han puesto de relieve que el entorno familiar con frecuencia promueve el inicio de la militancia. A efectos de comprender la influencia de los lazos familiares, es conceptualmente útil retomar la distinción entre capital intelectual y capital social planteada por Bourdieu (1994). Expresado de manera sintética, un determinado grupo humano –como la familia– provee capital intelectual en la medida en que estimula el desarrollo de herramientas cog-

<sup>35</sup> En las entrevistas se formuló una pregunta genérica sobre las motivaciones para “dedicarse a la política”, omitiéndose deliberadamente una definición específica. De este modo, fue posible que las personas entrevistadas desplegaran sus propios significados e interpretaciones acerca de *qué es la política* y qué implica *dedicarse a la política*.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

nitivas (acceso a información, habilidades de desarrollar argumentos, capacidad de abstracción, etc.) entre sus integrantes. La noción de capital social, en cambio, hace referencia a las redes que un grupo ofrece a sus miembros y que facilitan el acceso a recursos u oportunidades. Desde esta perspectiva, la familia sería una fuente de capital social si sus relaciones promueven el contacto directo con figuras políticas.

La distinción entre la familia como fuente de capital social e intelectual se tornó manifiesta en los relatos de legisladoras y legisladores. Entre las primeras, la familia es presentada sobre todo como un espacio proveedor de ideas y valores donde circulaba información sobre la realidad. Varias entrevistadas rememoraron cómo, en sus hogares, se hablaba de política, se debatía, se leía. Los legisladores, en cambio, enfatizaron sobre todo el papel de la familia como una fuente de contactos facilitadores de oportunidades de acceso a la política y como una “carta de presentación”.

Más allá de las distinciones motivacionales expresadas, la participación de legisladoras y legisladores en la vida pública encuentra sus raíces en espacios variados, tales como los partidos, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos de derechos humanos y los sindicatos. A pesar de esta diversidad, sobresale la universidad como una arena en la cual varones y mujeres desplegaron sus primeros pasos en política. A pesar de que muchas legisladoras son profesionales que iniciaron su militancia precisamente en el ámbito universitario, el ejercicio de funciones de liderazgo estudiantil y conducción formal sólo fue mencionado por legisladores. Con frecuencia, dichos antecedentes facilitan la integración en una lista de candidatos legislativos o pueden constituir, eventualmente, la antesala de acceso a cargos ejecutivos. Consideremos, a título de ejemplo, la experiencia narrada por un entrevistado:

Fui el primer secretario administrativo, luego devenido en económico-financiero, cuando creamos la universidad. Yo soy creador, junto con quien fue Rector en ese momento, de la universidad. Fue mi primer cargo, inmediatamente después de graduado. Y después fui Intendente de mi ciudad (legislador, alianza con base provincial).

Por su parte, la mayoría de los legisladores y las legisladoras manifestó haber participado o colaborado con organizaciones no gubernamentales, gremiales y de derechos humanos en algún momento de sus vidas, e incluso

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

haber desempeñado cargos en dichos ámbitos<sup>36</sup>. Si tomamos en cuenta la orientación temática, o bien el tipo de asociaciones mencionadas, es posible advertir que mujeres y varones han estado vinculados con organizaciones muy distintas.

Típicamente, los legisladores han participado en colegios profesionales o en clubes deportivos, especialmente de fútbol. En cambio, su actuación en organizaciones relacionadas con el desarrollo social ha sido reducida. Las legisladoras se distinguen, precisamente, por haber actuado mayormente en organizaciones nítidamente vinculadas con la protección social: el cuidado de la salud, las acciones paliativas de la pobreza, las protectoras de la infancia o la atención de discapacidades, entre otras, así como en organismos de derechos humanos y en organizaciones sociales de mujeres. Como veremos en los capítulos siguientes, estas actividades encuentran, luego, una expresión en la integración de las comisiones parlamentarias y en los proyectos de ley presentados por legisladoras.

A efectos de evaluar las experiencias de trabajo en el ámbito no gubernamental, es posible establecer distinciones adicionales, que surgen a partir de las construcciones discursivas de los y las entrevistadas. En su mayoría, los legisladores tendieron a describir su participación en organizaciones de la sociedad civil enfatizando los puestos de conducción que allí han desempeñado. En sus relatos, las acciones desarrolladas en dichos ámbitos son visualizadas desde las jerarquías, en virtud del ejercicio de funciones como las de fundadores, presidentes, vicepresidentes o secretarios ejecutivos. Diversas respuestas de nuestros interlocutores –“fui Presidente del Colegio de Arquitectos” (legislador UCR); “he sido Presidente de un club de fútbol” (legislador PF); “en este momento soy el Presidente del club más grande que tiene la [región]” (legislador FPV-PJ)– ilustran este énfasis.

En un claro contraste con este modo de reconstruir sus experiencias, las legisladoras generalmente enfatizaron aspectos relativos a la naturaleza y las potencialidades de las organizaciones en las cuales actuaron, más que las funciones jerárquicas desempeñadas en las mismas. De esta manera, si bien también han ejercido cargos en organizaciones de la sociedad civil en pro-

<sup>36</sup> A propósito, cabe resaltar que los entrevistados y las entrevistadas provienen, casi con exclusividad, de los partidos, y que a menudo las organizaciones no gubernamentales mencionadas poseen vínculos estrechos con las organizaciones partidarias.

porciones comparables a las de legisladores, las entrevistadas no edifican su discurso a partir de la enumeración de los mismos. Incluso, algunas de ellas indicaron que el trabajo que despliegan ciertas organizaciones de la sociedad civil nutre su labor legislativa y que, desde sus bancas, establecen relaciones de intercambio a propósito de temas o proyectos puntuales.

Finalmente, buena parte de las legisladoras y los legisladores manifestó haber ejercido cargos partidarios, pero los segundos indicaron haber desempeñado un mayor número. Esto no significa que las mujeres participen en menor medida en los partidos, sino que los órganos de conducción y decisión política serían mucho más accesibles para los hombres. El contraste señalado insinúa, así, la relevancia de impulsar medidas de acción afirmativa complementarias a la Ley de Cupo Femenino, que estimulen mayores niveles de equidad entre varones y mujeres en el seno de los partidos políticos en la Argentina.

### A modo de cierre

Las trayectorias políticas de los y las legisladoras nacionales de la Argentina distan de ser lineales y homogéneas. Por el contrario, en ellas se combina el ejercicio de cargos ejecutivos y legislativos; el desempeño de funciones en los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal; y la acción en los partidos y en organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, este capítulo develó diferencias que sugieren la existencia de una estructura de oportunidades desigual para varones y mujeres, noción que alude a las posibilidades de movilidad y ascenso en el campo político.

Desde la óptica de su acceso diferencial a determinados cargos estatales, las trayectorias de legisladores y legisladoras parecen confirmar algunas tendencias recurrentemente señaladas en la literatura sobre género y organizaciones públicas: ciertas funciones jerárquicas—como, particularmente, las ejecutivas electivas—son notoriamente más permeables a la incorporación de varones. Como fue señalado, en el ejercicio de cargos estatales se evidencian claras diferencias por sexo. Entre los legisladores, las funciones ejecutivas anteriores poseen un notorio mayor peso relativo y parecen ser un componente distintivo de las trayectorias políticas típicas de los varones. Las mujeres, en cambio, exhiben itinerarios eminentemente legislativos.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

En cuanto a la participación en organizaciones no gubernamentales, las legisladoras indicaron haber estado mayormente vinculadas con entidades dedicadas a la atención de poblaciones vulnerables, con organismos de derechos humanos y con organizaciones de mujeres, que consideran relevantes para su actuación legislativa. En cambio, los legisladores mencionaron ámbitos de actuación de otra naturaleza y no establecieron una conexión explícita entre su participación en ellos y su labor en el Congreso.

Como lo sugieren ciertas vertientes del nuevo institucionalismo en la ciencia política, las preferencias de los actores —y, por extensión, sus percepciones— no se constituyen por fuera de los marcos de oportunidades e incentivos derivados de determinado entorno institucional, considerado como una resultante de las reglas formales e informales que organizan el juego político en una determinada sociedad. En tal sentido, habida cuenta de que la política argentina ofrece oportunidades dispares para varones y mujeres, no sorprende que los legisladores y las legisladoras hayan reconstruido sus motivaciones y experiencias desde ángulos distintos. En efecto, buena parte de los legisladores vinculó su “vocación política” con una voluntad de producir transformaciones mediante el desempeño de cargos. La vocación política, por cierto, no estuvo ausente en los relatos de mujeres, pero las legisladoras tendieron a visualizarla desde una perspectiva más anclada en los problemas sociales del entorno.

Finalmente, puesto que las mujeres presentan credenciales universitarias y de posgrado en proporciones importantes<sup>37</sup> y trayectorias primordialmente legislativas, cabría cuestionar la pertinencia de caracterizarlas como legisladoras “amateur”, retomando las categorías empleadas por Jones *et al.* (2002) en su análisis del Congreso argentino<sup>38</sup>. Al concentrar buena parte de su actividad política en el andarivel legislativo, las mujeres tendrían mayores incentivos para invertir en su labor en el Congreso, contribuyendo, así, a una mayor profesionalización de la institución. Esta observación, que demandaría una investigación más sistemática sobre las carreras políticas en la Argentina, plantea una sugerente conjetura para estudios futuros.

<sup>37</sup> La formación profesional es una dimensión de especialización particularmente enfatizada en la sociología de las organizaciones.

<sup>38</sup> En efecto, Jones *et al.* (2000) han caracterizado a los representantes nacionales como “políticos profesionales” y “legisladores amateurs” tomando en cuenta la alta rotación de los integrantes del Congreso desde el retorno de la democracia.

## CAPÍTULO III

### El Congreso argentino: ¿una organización generizada?

Con una elevada proporción de legisladoras nacionales, el Congreso argentino es una de las cinco organizaciones legislativas con mayores proporciones de mujeres del mundo. En 2008, la Argentina aventajaba a la gran mayoría de los países europeos (con las solas excepciones de Suecia y de Finlandia), así como a Canadá y a los Estados Unidos<sup>39</sup>. En este sentido, el país no sólo representa un caso líder en la adopción de medidas de acción afirmativa en la política, sino también una experiencia exitosa.

Considerando este escenario, este capítulo examina si el Congreso de la Nación ofrece oportunidades análogas para legisladoras y legisladores. Específicamente, nos interrogamos: ¿en qué medida las diputadas y las senadoras nacionales han accedido a cargos de autoridad, como las presidencias y vicepresidencias de las Cámaras, de los bloques y de las comisiones? Las comisiones permanentes, donde se desarrolla buena parte de la labor legislativa diaria, ¿exhiben una composición balanceada según sexo o es posible identificar ámbitos de participación diferenciados para mujeres y varones? Estos interrogantes nos conducirán a analizar la diferenciación jerárquica y funcional del trabajo en el Congreso.

En términos organizacionales, el Congreso de la Nación combina aspectos jerárquicos y colegiales. En su carácter colegiado, sus integrantes están posicionados en condiciones de igualdad. Con todo, esta organización posee estructuras de autoridad que establecen asimetrías entre sus integrantes. Comúnmente, las jerarquías de las organizaciones tienden a producir desigualdades fundadas en criterios de género (Hawkesworth 2003), aunque la presencia de un elevado número de mujeres podría contrarrestar dicha tendencia (Kanter 1977).

---

<sup>39</sup> Véase Anexo II.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Como consecuencia de estereotipos y prejuicios socialmente vigentes, en las organizaciones la valoración de las actividades que llevan adelante las personas, la asignación de prestigio y el reconocimiento suelen diferir según sexo (Reskin 2000). Sin embargo, en ciertas circunstancias dichas valoraciones sesgadas podrían tornarse más igualitarias (Kanter 1977; Reskin 2000). La noción de “masa crítica” sugiere que cuando las mujeres representan al menos un 30 por ciento de los integrantes de una organización, podrían desplegarse procesos de desegregación sexual e igualdad. Como hemos visto, el Congreso argentino exhibe una proporción suficiente de mujeres—desde hace varios períodos legislativos— que permitiría promover la equidad en el trato y en el acceso a cargos de autoridad.

A partir de la entrada en vigor del cupo femenino, en el Congreso de la Nación se registran avances en cuanto al desempeño de cargos en ciertas comisiones por parte de legisladoras, así como progresos más recientes en su acceso a las vicepresidencias de las Cámaras (particularmente notable en Diputados). No obstante, se evidencia una persistente exclusión de legisladoras de las presidencias de ambas Cámaras y de las jefaturas de la mayoría de los bloques políticos. Este último fenómeno sugiere la existencia de un *techo de cristal* que pone de relieve las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a posiciones de autoridad, negociación política y control de recursos, aun en situaciones donde su participación numérica en una organización es significativa<sup>40</sup>.

En principio, tales barreras no pueden explicarse por las reglas formales de la organización—dado que las mismas no establecen distinciones explícitas por sexo—ni por un déficit de “capital humano”<sup>41</sup>, por lo cual es posible inferir que hunden sus raíces en la condición de género de las legisladoras. Si la estructura de cargos de ambas Cámaras y sus dinámicas institucionales producen desigualdades ancladas en criterios de género que tienden a favorecer a varones, el Congreso de la Nación podría ser calificado como una organización generizada (Acker 1990; Britton 2000). De acuerdo con Acker (1990: 146), “afirmar que una organización, o cualquier otra unidad de análisis, está generizada, significa que las ventajas y las desventajas, la explotación y el control, la acción y la emo-

<sup>40</sup> Por una discusión general de la noción de techo de cristal, véase, entre otros, Baxter y Wright (2000) y Alisadly y Seelig compiladoras (2007).

<sup>41</sup> Como hemos visto en el capítulo anterior, las legisladoras argentinas ostentan niveles educativos elevados, así como experiencia previa en cargos públicos.

ción, el significado y las identidades, cobran forma a través de, y en términos de, una distinción entre hombre y mujer, masculino y femenino. El género no es algo que se agrega a procesos en curso, concebidos como neutrales. Por el contrario, es una parte integral de estos procesos, los cuales no pueden ser apropiadamente comprendidos sin un análisis de género”.

Con la guía de estas discusiones, las siguientes secciones examinan si se producen desigualdades en el reconocimiento de las tareas que llevan adelante varones y mujeres, de acuerdo con los relatos de un conjunto de legisladores y legisladoras. Luego se analiza el acceso de mujeres a los principales cargos de autoridad legislativa (*diferenciación jerárquica*) desde una perspectiva longitudinal y, finalmente, la composición por sexo del conjunto de las comisiones permanentes de ambas Cámaras (*diferenciación funcional*). De este modo, el análisis comprende tres niveles: las percepciones acerca de las relaciones y prácticas informales que afectan la igualdad entre legisladores y legisladoras; la estructura de cargos de autoridad del Congreso de la Nación y la presencia de mujeres en ella; y la división funcional del trabajo legislativo.

## La igualdad y la desigualdad en el Congreso: percepciones de legisladores y legisladoras

Cuando la asociación cultural entre lo masculino y lo jerárquico se encarna en acciones y relaciones que resultan desventajosas para las mujeres, los participantes de las organizaciones “practican género” (Yancey Martin 2003). De este modo, los varones se apropian de los recursos materiales y simbólicos más valorizados, aunque no siempre reflexionen sobre sus consecuencias. A propósito, resulta particularmente sugerente la agudeza de un legislador entrevistado al reconocer que estas prácticas suelen ser difíciles de visualizar por parte de quienes se ven beneficiados por ellas:

[Las mujeres] no reciben el mismo trato, en general, en la sociedad. *Aquí en el Parlamento yo no lo noto, pero tal vez las mujeres lo puedan notar...* habría que preguntarle a las mujeres. Yo no lo noto, la verdad, pero las que lo sufren son ellas (legislador, partido provincial).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Varios estudios han evidenciado que si bien las mujeres suelen expresar que han sido expuestas a alguna situación de discriminación o de injusticia, los hombres raramente reconocen la existencia de estas prácticas en sus lugares de trabajo (Yancey Martin 2001). Acerca de estos juicios notoriamente divergentes, Yancey Martin ofrece la siguiente explicación: quienes identifican la discriminación en forma más intensa son quienes, posiblemente, la han experimentado. Las narrativas de legisladores y legisladoras reflejan las disímiles valoraciones identificadas en la literatura. De hecho, la mayoría de las legisladoras manifestó percibir situaciones de desigualdad, mientras que los legisladores consideraron que el Congreso se destaca por las condiciones de equidad establecidas para mujeres y varones.

Con todo, al referirse a la existencia de procesos de igualdad y de desigualdad, legisladores y legisladoras aludieron a aspectos disímiles del funcionamiento del Congreso. Los primeros resaltaron los aspectos *formales* de la organización, destacando que el Congreso brinda condiciones de trabajo semejantes para sus integrantes, evidenciadas, por ejemplo, en la equivalencia de las remuneraciones y licencias. A partir de estas apreciaciones, el Congreso proporcionaría un ambiente más equitativo que otras organizaciones y ámbitos sociales. Desde la óptica de nuestros interlocutores, la valoración del trabajo legislativo no guarda relación con el sexo de quien lo desempeña y depende, más bien, de cualidades como el “intelecto” y la “preparación”. Así, cualquier distinción entre legisladores y legisladoras estaría anclada en la predecible variabilidad de las personas:

Acá las mujeres no necesitan hacer nada para demostrar lo que valen. Y todo el mundo las respeta y las respeta mucho... Como hay hombres mediocres, hay mujeres mediocres, y hay mujeres que sobresalen y hay hombres que sobresalen. No hay ningún tipo de diferencia (legislador FPV-PJ).

Paradójicamente, la desigualdad de trato a menudo se expresa en la idealización de atributos mentadamente femeninos. Al resaltar la condición de *excepcionales*, estas idealizaciones generan una inflación de expectativas que obstruye la igualdad (Connell 2000). En tal sentido, diversos legisladores apreciaron exageradamente ciertas cualidades asignadas a las legisladoras, señalando, por ejemplo, que “son *de por sí* buenas oradoras, inteligentes” (legislador UCR), “más prolijas y mucho más eficientes que el hombre en el trabajo”

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

(legislador, partido provincial). Aunque estas evaluaciones, en principio, parecerían elogiosas, los modelos de rol idealizados y estereotipados raramente reflejan las conductas corrientes. Por lo demás, al erigirse en un estándar normativo, las cualidades sobresalientes asociadas con el género femenino pueden amplificar posibles errores en el trabajo político de las legisladoras.

En contrapartida, para buena parte de las legisladoras, las dinámicas informales y las interacciones cotidianas conviven de modo problemático con la igualdad formal. Desde su óptica, las prácticas de desigualdad serían a menudo sutiles pero relativamente persistentes. Ahora bien, cuando las legisladoras se refieren a la desigualdad, ¿qué aspectos enfatizan? Para ellas, este fenómeno se manifestaría en su menor acceso a espacios de decisión, en la disímil valoración y reconocimiento de la labor desempeñada, y en la asociación de la voz *autorizada* con la voz de los hombres.

En primer término, las relaciones de las legisladoras con los jefes del bloque serían, comúnmente, más débiles que las establecidas por legisladores<sup>42</sup>. Ello llevaría, como lo sugieren los siguientes relatos, a que su participación en ciertas decisiones y negociaciones se vea reducida:

Las diferencias están, fundamentalmente, en que las jefaturas de los bloques son masculinas. La mayoría de [quienes integran] las mesas de los bloques son varones y eso les permite llegar a un conocimiento en una cantidad de cuestiones [de las cuales] nosotras ni nos enteramos. Además, no necesariamente que una mujer integre una mesa en el bloque le da un lugar de conocimiento de las *tramas de las relaciones entre los hombres en la Cámara*, porque se cumple con que haya una mujer, pero la mujer no necesariamente integra las negociaciones (legisladora UCR).

[Las diferencias se expresan] en las convocatorias a algunas reuniones donde trabajamos, trabajamos, trabajamos, estudiamos, bajamos, y cuando hay que terminar de decidir, ¿cómo fue? Se reunieron tres, que si llamo me dicen 'vení, no hay ningún drama', pero el esfuerzo siempre es de acá para allá (legisladora, partido provincial).

De este modo, a pesar del significativo número de legisladoras en el Congreso Nacional, el hecho de que las presidencias de los bloques estén en manos

<sup>42</sup> Si bien este fenómeno fue señalado por legisladoras de distintos partidos, resultó particularmente saliente en los relatos de las entrevistadas de la UCR.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

de varones y la toma de decisiones se concentre en “círculos cerrados”, harían de la ausencia de mujeres en determinadas instancias una *norma*. En tal sentido, los cambios en la composición por sexo que ha sufrido el Congreso no necesariamente modifican las relaciones informales de poder que favorecerían a legisladores. Otra de nuestras interlocutoras, al reflexionar sobre estas dificultades, comentó lo siguiente:

Nos dan menos información, se reúnen ellos [legisladores] para decidir cosas... ni te enterás. Si nos enteramos, a lo mejor vamos y protestamos. Pero ya es una cuestión así como que es la norma... (legisladora UCR).

En segundo lugar, la dinámica informal de la organización no estaría exenta de algunos prejuicios respecto del desempeño político de las mujeres. En particular, un conjunto de legisladoras percibió ser valorada en su trabajo de acuerdo con un doble estándar, graficado en la expresión “las mujeres tenemos que demostrar un plus” (legisladora PJ)<sup>43</sup>. A efectos de ser reconocidas, las legisladoras deberían esforzarse más que los legisladores a pesar de exhibir niveles educativos elevados, antecedentes partidarios e incluso, en muchos casos, mayor experiencia legislativa previa. Este disímil estándar evaluativo puede ser ilustrado a partir del siguiente relato de una entrevistada:

Los hombres pueden faltar todas las veces que quieran y nunca les dicen nada. Las mujeres faltamos una vez porque estamos enfermas y entonces ya es un drama porque falta el número, el quórum, y para ellos no está la misma tabla (legisladora PJ).

En este marco, las legisladoras serían valoradas primordialmente como *mujeres* y, subsidiariamente, como *políticas*. Así, el género emerge como un criterio constitutivo del reconocimiento desigual de la labor en el Congreso, lo cual redundaría en una asignación diferencial de poder y prestigio:

En general se busca el hombre porque hay un preconcepto de que tiene mayor capacidad, o que va a poder contestar mejor, o que es políticamente más hábil que la mujer [...] Pero no, no es así, acá hay machismo que se nota” (legisladora PJ).

<sup>43</sup> La noción de doble estándar remite al empleo de criterios disímiles en la valoración de tareas semejantes realizadas en condiciones comparables (Nieva y Gutek 1980; Foschi 2000).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Algunas investigaciones han observado que las prácticas de desigualdad de género se materializan en los diálogos, tornando dominante a la *voz masculina* (West y Zimmerman 1987). En esta línea, varias legisladoras sugirieron la existencia de condiciones asimétricas en la dinámica de los debates. En esta línea, el predominio masculino en el debate se vería reflejado al momento de definir quién sería *el portavoz* más convincente para defender ciertas posiciones o proyectos<sup>44</sup>:

Por más que conozcamos el tema, primero el varón habla. Si el tiempo se puede compartir se comparte y si no se comparte habla el varón, no la mujer (legisladora UCR).

La voz de un hombre siempre es más escuchada que la de una mujer. La mujer tiene que fundamentar más, insistir más, hablar más (legisladora PJ).

Recapitulando, algunas dinámicas informales del Congreso señaladas por legisladoras brindarían mayores ventajas relativas a legisladores. Aun así, y a efectos de evitar una visión de las relaciones de género reducidas a una dicotomía entre varones y mujeres, conviene enfatizar que en el campo político existen relaciones de poder que establecen otras distinciones relevantes entre los actores. Más aún, la inscripción de algunas mujeres en redes densas de poder hace que los procesos de desigualdad disten de ser lineales.

## La diferenciación jerárquica

Entre las máximas autoridades del Congreso, las presidencias de ambas Cámaras y las jefaturas de los bloques políticos desempeñan un papel deci-

<sup>44</sup> La asignación del uso de la palabra en los debates de ambas Cámaras del Congreso argentino es, típicamente, una decisión de las autoridades de los bloques, tal como lo es la distribución de cargos en las comisiones (Mustapic 2000). Los reglamentos de ambas Cámaras se limitan a garantizar el derecho a la palabra a los miembros informantes de cada proyecto de ley, pero no establecen criterio alguno para armar las listas de oradores fuera de otorgar precedencia—en este orden— a las autoridades de bloque y a los miembros informantes por sobre los demás legisladores. Los miembros informantes son, generalmente, los autores de los proyectos, pero no necesitan ostentar esa condición para desempeñarse como miembros informantes. Así, pues, aun cuando legisladores y legisladoras se autopropongan para hacer uso de la palabra, la asignación de la palabra no resulta de una autoselección, sino de una decisión de las autoridades políticas.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

sivo. Quienes ejercen la presidencia de las Cámaras disponen de un conjunto de recursos institucionales, tales como los de decidir a qué comisión o comisiones es girado un proyecto—lo cual puede facilitar o bien dificultar su tratamiento—o suprimir giros previos<sup>45</sup>.

Para comprender la importancia de estas potestades, consideremos el ejemplo de la Ley de Contracepción Quirúrgica (Ley 26.130) aprobada el 9 de agosto de 2006. Esta ley fue el resultado de la conjunción de cinco iniciativas presentadas por diputadas y diputados de distintos partidos. Todos estos proyectos fueron girados a la Comisión de Acción Social y Salud Pública, por un lado, y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, por el otro, con competencia en la materia. Cuatro de ellos, sin embargo, también fueron girados a otras comisiones cuyas competencias no se encontraban directamente vinculadas con el tópico en discusión (las de Presupuesto y Hacienda, Legislación General, y Derechos Humanos y Garantías). Como resultado de una decisión política, estos cuatro giros fueron suprimidos por resolución de la presidencia de la Cámara baja el 14 de junio de 2006. De no haberse suprimido los mencionados giros, las comisiones que no participaron del plenario podrían haber reclamado el expediente y bloqueado, de ese modo, su pasaje al recinto<sup>46</sup>.

En ambas Cámaras, cada partido con tres o más integrantes está en condiciones de conformar un bloque con un presidente y otras autoridades. Los bloques partidarios funcionan a la manera de un “cartel económico” (Cox y McCubbins 2005), “en el cual los socios principales (la dirigencia de las distintas facciones) tiene capacidad de veto sobre la legislación propuesta por el partido” (Calvo 2007: 213). Las jefaturas de los bloques establecen las prioridades legislativas de sus agrupamientos, procuran regular el flujo de legislación que eventualmente llega a ser votada y, en particular, buscan frenar no

<sup>45</sup> La Cámara de Diputados cuenta con un presidente y tres vicepresidentes. El Senado es presidido por el vicepresidente de la Nación, aunque las funciones administrativas y de conducción política son ejercidas por un presidente provisional, junto con dos vicepresidentes.

<sup>46</sup> La derivación de expedientes a una multiplicidad de comisiones forma parte de los recursos institucionales disponibles por parte de las autoridades legislativas del partido mayoritario para controlar la agenda del Congreso (Calvo 2007). En los términos de una legisladora que apoyó la sanción de la Ley de Contracepción Quirúrgica que hemos tomado como ejemplo: “cuando no quieren que salga un proyecto le mandan muchos giros y todos en diversas direcciones, entonces nunca se encuentran, nunca salen... Cuando hay un proyecto que tiene cinco giros es porque seguramente no va a salir”.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

sólo los proyectos contrarios a sus intereses presentados por la oposición sino, también, aquella legislación que podría dividir al propio bloque en el recinto (*Ibid.* 2007).

Asimismo, las autoridades de bloque determinan a qué comisiones irán sus integrantes y les asignan el uso de la palabra en los debates legislativos. De especial importancia es su participación –junto con las presidencias de las Cámaras– en la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara baja y del Plenario de Labor Parlamentaria del Senado, que definen la agenda de sesiones e influyen sobre las posibilidades de que un proyecto consiga debatirse. Tomados en conjunto, los titulares de estos cargos controlan la agenda de tratamiento y votación de proyectos y pueden distribuir recursos de diverso tipo.

A pesar de la significativa presencia de legisladoras en el Congreso, hasta el momento ninguna mujer ha ejercido la presidencia de la Cámara de Diputados ni del Senado de la Nación, cargos que, constitucionalmente, sitúan a sus ocupantes en la línea de sucesión presidencial. De igual modo, desde el retorno de la democracia a 2007 las presidencias de los bloques con más de cuatro bancas fueron desempeñadas *únicamente* por varones (Tula 2002; Marx, Borner y Caminotti 2007)<sup>47</sup>.

Un fenómeno más alentador se observa, en cambio, en el creciente acceso de mujeres a las vicepresidencias de ambas Cámaras. En efecto, en 2004 una legisladora fue designada vicepresidenta primera del Senado y, en el período iniciado en 2007, la vicepresidencia segunda le corresponde a una mujer. En la Cámara baja, en 2005 la vicepresidencia tercera pasó a ser ejercida por una diputada, a quien se le sumó, posteriormente, una vicepresidenta primera<sup>48</sup>. Luego de la renovación parcial de dicha Cámara en 2007, sus tres vicepresidencias pasaron a ser ejercidas por legisladoras, una situación inédita en la historia. El ejercicio de estos cargos por parte de mujeres podría tener efectos simbólicos de relevancia (Kanter 1977) al desafiar creencias culturales que equiparan la autoridad jerárquica con una figura masculina.

<sup>47</sup> Luego de la última renovación parcial de la Cámara de Diputados (fines de 2007), el bloque del Partido Socialista pasó a ser presidido por una diputada.

<sup>48</sup> De modo excepcional, en 1997 la vicepresidencia tercera de la Cámara de Diputados fue ejercida por una legisladora, Graciela Fernández Mejjide, una de las líderes principales del FREPASO.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 3.1.**  
Composición por sexo de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (1993/2009)

Período	Diputadas (%)	Presidencia	Vicepresidencia 1 <sup>a</sup>	Vicepresidencia 2 <sup>a</sup>	Vicepresidencia 3 <sup>a</sup>
1993/1995	14	Diputado	Diputado	Diputado	Diputado
1995/1997	27	Diputado	Diputado	Diputado	Diputado
1997/1999	28	Diputado	Diputado	Diputado	<i>Diputada</i>
1999/2001	27	Diputado	Diputado	Diputado	Diputado
2001/2003	29	Diputado	Diputado	Diputado	Diputado
2003/2005	34	Diputado	Diputado	Diputado	<i>Diputada</i>
2005/2007	36	Diputado	<i>Diputada</i>	Diputado	<i>Diputada</i>
2007/2009	40	Diputado	<i>Diputada</i>	<i>Diputada</i>	<i>Diputada</i>

Fuente: elaboración propia con base en datos de IFEP (s/a) y la página en Internet de la H. Cámara de Diputados de la Nación <<http://www.diputados.gov.ar>>

**Tabla 3.2.**  
Composición por sexo de la mesa directiva del Senado (2001/2009)

Período	Senadoras (porcentaje)*	Presidencia provisional	Vicepresidencia 1 <sup>a</sup>	Vicepresidencia 2 <sup>a</sup>
2001/2003	37	Senador	Senador	Senador
2003/2005	44	Senador	<i>Senadora</i>	Senador
2005/2007	42	Senador	<i>Senadora</i>	Senador
2007/2009	39	Senador	Senador	<i>Senadora</i>

\*Valores correspondientes al inicio de cada período legislativo.

Fuente: elaboración propia con base en datos del IFEP (s/a) y la página en Internet del H. Senado de la Nación <http://www.senadores.gov.ar>

En el trabajo legislativo, las comisiones permanentes resultan estratégicas. Básicamente, las comisiones son órganos colegiados en los cuales se de-

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

baten las propuestas y los representantes de los distintos bloques emiten dictámenes, negocian y deciden presentarlas o no para su votación en el recinto<sup>49</sup>. Asimismo, en ellas se efectúan reuniones y consultas con especialistas, con organizaciones no gubernamentales o sectoriales interesadas o afectadas por una iniciativa, así como con funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional. De este modo, las comisiones son las instancias del Congreso en las cuales “se ingresa en los detalles”, se establecen contactos con actores extra parlamentarios y se desarrolla buena parte del trabajo legislativo cotidiano.

El ejercicio de las presidencias de las comisiones es fundamental para controlar el tratamiento de los proyectos derivados a ellas, ya sea para promover su avance o bien para impedirlo. Al bloque con mayor cantidad de bancas le corresponde la gran mayoría de las presidencias de las comisiones, con lo cual no todos los legisladores y las legisladoras tienen las mismas posibilidades de acceder a estos cargos. Si las presidencias de las comisiones permanentes son bienes escasos<sup>50</sup>, son aún más escasos para quienes no pertenecen al partido más aventajado. Además de la variable partidaria, cobra importancia un criterio territorial que procura distribuir los cargos entre representantes de distintas provincias. En este sentido, Bavastro (2003) señala que ciertos líderes provinciales (en particular, gobernadores) suelen influenciar estas designaciones. Finalmente, la antigüedad en el mandato y el conocimiento de los temas cuentan para la asignación de cargos de conducción de las comisiones.

A partir de 1993, el acceso de legisladoras a presidencias de las comisiones de la Cámara de Diputados ha sido incremental y, con el tiempo, tiende a converger con la proporción total de diputadas (tabla 3.3). En el caso del Senado, desde 2001 en adelante, el porcentaje de comisiones permanentes presididas por legisladoras también se ha correspondido, de manera creciente, con su participación numérica en la Cámara alta (tabla 3.4)<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Además de las comisiones permanentes, también existen comisiones temporarias (creadas para tratar asuntos específicos, que se extinguen cuando logran su cometido o cuando finaliza su plazo de actuación) y bicamerales, integradas por representantes de ambas Cámaras.

<sup>50</sup> Para un total de 257 diputados y diputadas, sólo hay 45 cargos disponibles en este tipo de comisiones. En la Cámara alta, sólo 24 senadores y senadoras podrán acceder a ese cargo.

<sup>51</sup> La Ley de Cupo Femenino fue empleada en la elección de senadores nacionales por primera vez en 2001, cuando, además, excepcionalmente la Cámara alta renovó la totalidad de sus bancas. Entonces, el número de senadoras se sextuplicó, alcanzando un 37 por ciento, y un tercio de las comisiones permanentes pasó a ser presidido por mujeres. En 2002, el Senado de la Nación reestructuró sus comisiones permanentes, que pasaron de 46 a 24.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 3.3.**  
Composición por sexo de las presidencias de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados (1993/2007), en porcentajes

Período	Diputadas	Diputados	Comisiones presididas por mujeres	Comisiones presididas por varones
1993/1995	14	86	8	92
1995/1997	27	73	13	87
1997/1999	28	72	20	80
1999/2001	27	73	23	77
2001/2003	29	71	27	73
2003/2005	34	66	27	73
2005/2007	36	64	33	67

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Comisiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

**Tabla 3.4.**  
Composición por sexo de las presidencias de las comisiones permanentes del Senado (2003/2007), en porcentajes

Período	Senadores	Senadoras	Comisiones presididas por mujeres	Comisiones presididas por varones
2002/2003	63	37	70 (16)	30 (8)
2003/2005	56	44	58 (14)	42 (10)
2005/2007	58	42	54 (13)	46 (11)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Comisiones del H. Senado de la Nación.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Ahora bien, ¿todas las presidencias de las comisiones han sido igualmente accesibles para legisladoras o, por el contrario, algunas han permanecido en manos de varones? En este último caso, ¿se trata de un proceso aleatorio o es posible identificar sesgos sistemáticos vinculados con la jurisdicción temática de las comisiones?

Entre 1993 y 2007, las diputadas ejercieron la presidencia de 28 (sobre 45) comisiones permanentes de la Cámara baja. En las comisiones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, por un lado, y de Discapacidad, por otro, ocuparon la totalidad de las presidencias disponibles en el período considerado, así como cinco de siete presidencias en la Comisión de Prevención de Adicciones y Narcotráfico. Por otra parte, en dicho período, 17 comisiones *nunca* fueron encabezadas por una mujer (tabla 3.5). Incluso, en siete de ellas las legisladoras ni siquiera accedieron a una vicepresidencia primera<sup>52</sup>. Defensa Nacional presenta la particularidad de ser la única comisión donde las diputadas aún no han participado de sus autoridades, considerando incluso las vicepresidencias segundas y terceras. Inversamente, los legisladores presidieron 43 comisiones, con las dos únicas excepciones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y de Discapacidad, pero en ambos casos ocuparon, al menos, una vicepresidencia primera.

En el Senado, entre 2003 y 2007, siete comisiones permanentes fueron dirigidas *exclusivamente* por hombres, tomando en cuenta sus presidencias y vicepresidencias<sup>53</sup>. Por el contrario, en el mismo período las autoridades de las comisiones de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, han sido ejercidas *exclusivamente* por mujeres (Tabla 3.5).

<sup>52</sup> Ellas son: 1) Defensa Nacional; 2) Economía; 3) Industria; 4) Legislación del Trabajo; 5) Presupuesto y Hacienda; 6) Relaciones Exteriores y Culto; y 7) Seguridad Interior.

<sup>53</sup> Para el Senado, al tener únicamente dos períodos legislativos, no es posible arribar a conclusiones taxativas. Por tanto, a efectos de identificar algunas tendencias emergentes, el criterio de considerar conjuntamente las presidencias y vicepresidencias ofrece un *pool* mayor de cargos para realizar el análisis. Si bien esta decisión metodológica hace que el estudio de las comisiones de ambas Cámaras no sea estrictamente comparable, previene de incurrir en el error de sobre estimar la segmentación por sexo de los cargos que podría generarse al tomar dos períodos.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 3.5.**  
Comisiones permanentes de ambas Cámaras conducidas exclusivamente por legisladoras y, alternativamente, por legisladores<sup>54</sup>

<b>Cámara de Diputados (1993/2007)</b>	
<b>Comisiones presididas exclusivamente por legisladoras</b>	<b>Comisiones presididas exclusivamente por legisladores</b>
1) Familia, Mujeres, Niñez y Adolescencia 2) Discapacidad	1) Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONG 2) Asuntos Municipales 3) Comercio 4) Comunicaciones e Informática 5) Defensa Nacional 6) Deportes 7) Economía 8) Finanzas 9) Industria 10) Intereses Marítimos 11) Justicia 12) Legislación del Trabajo 13) Mercosur 14) Obras Públicas 15) Presupuesto y Hacienda 16) Relaciones Exteriores y Culto 17) Seguridad Interior
<b>Cámara de Senadores (2003–2007)</b>	
<b>Comisiones conducidas exclusivamente por legisladoras</b>	<b>Comisiones conducidas exclusivamente por legisladores</b>
1) Ambiente y Desarrollo Sustentable 2) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología 3) Salud y Deporte 4) Minería, Energía y Combustibles 5) Presupuesto y Hacienda 6) Relaciones Exteriores y Culto 7) Trabajo y Previsión Social	1) Acuerdos 2) Economía Nacional e Inversión 3) Infraestructura, Vivienda y Transporte

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Comisiones de la H. Cámara de Diputados y del H. Senado de la Nación.

<sup>54</sup> En el caso de la Cámara de Diputados, esta tabla considera únicamente el cargo de presidente a

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

A la luz de estos datos, existen comisiones cuyas autoridades parecerían “reservadas” a legisladores y otras a legisladoras. En este sentido, los principales cargos de las comisiones permanentes de ambas Cámaras aparecen segregados por sexo. Si tomamos en cuenta la jurisdicción temática de estas comisiones, emergen algunas regularidades significativas. En efecto, las legisladoras han conducido primordialmente comisiones relacionadas con el *cuidado* y la reproducción (familia, minorías, ambiente), en tanto las comisiones que abrevan en temas económicos y de política exterior suelen ser lideradas por legisladores. Este escenario, ¿refleja una mera división funcional del trabajo legislativo o expresa, por el contrario, jerarquías? Vale decir, ¿dicho fenómeno guarda alguna relación con la competencia y el poder relativo asignados a cada comisión?

Por cierto, las comisiones permanentes del Congreso no son homogéneas. De acuerdo con nuestras entrevistas, en ambas Cámaras hay “comisiones madres”, “comisiones bastante más neurálgicas, por las que pasa todo” o comisiones “cabecera”. Un ejemplo emblemático de lo que se considera una comisión relevante es la de Presupuesto y Hacienda, la cual cumple dos funciones primordiales. En primer término, se ocupa del análisis y tratamiento del presupuesto general de la administración que cada año el Poder Ejecutivo envía al Congreso. Asimismo, dicha comisión tiene la potestad de tratar todos los proyectos que implican alguna asignación de recursos, con lo cual frecuentemente se la califica como una “comisión filtro” en la cual “muere” una variedad de iniciativas.

En términos generales, las comisiones más jerarquizadas presentarían algunos de los siguientes atributos: a) el ocuparse de temas económicos y afines que repercuten sobre la situación de las provincias; b) el hecho de implicar una estrecha relación entre poderes (como es el caso, por ejemplo, de las comisiones de Justicia y de Juicio Político de la Cámara de Diputados, y de Justicia y Asuntos Penales del Senado, o las de Relaciones Exteriores); y c) el ser comisiones por las que pasa una buena cantidad de los proyectos (Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales, por ejemplo). Entonces, la segregación por sexo de las autoridades de las comisiones expresa una estructura de oportunidades desigual en términos de género, puesto que las posiciones más valorizadas son primordialmente ocupadas por hombres.

---

lo largo de siete periodos legislativos. En cambio, para el Senado se contabilizan conjuntamente los cargos de presidente y vicepresidente, dado que la información disponible comprende únicamente dos periodos legislativos.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

## La diferenciación funcional

### *Criterios para la asignación de comisiones*

Para legisladores y legisladoras, la posibilidad de integrar determinadas comisiones puede ser relevante en función de tres lógicas. En algunos casos, pertenecer a una comisión puede contribuir a promover una agenda específica o procurar que avancen y prosperen ciertas iniciativas de interés. En otros, puede constituirse en un recurso eficaz para obstaculizar propuestas que no se desean aprobar (en palabras de algunos entrevistados, ello implicaría “cajonear” un proyecto). Finalmente, algunas comisiones se ocupan de cuestiones que, por su preponderancia en la agenda de políticas públicas en un momento dado, pueden brindar oportunidades para argumentar, destacarse en el recinto y lograr visibilidad pública.

Básicamente, la integración de comisiones es el resultado de un proceso de negociación en el seno de los bloques políticos donde se entrelazan los siguientes factores: a) la expresión de preferencias de legisladores y legisladoras a las autoridades de su bloque; b) la disponibilidad de vacantes de cada bloque según su representación numérica en la Cámara; y c) la decisión tomada por las respectivas jefaturas. Las credenciales educativas afines al área de trabajo de una comisión, la trayectoria de dedicación a ciertas materias de política pública, la experiencia legislativa e incluso la confianza personal son criterios que las autoridades de bloque tomarían especialmente en cuenta a la hora de asignar comisiones.

Con muy escasas excepciones, en el Congreso nadie parecería trabajar en comisiones a disgusto. No obstante, al ser ésta una organización en donde actúan, se enfrentan y negocian distintas fuerzas políticas, la posibilidad de acceso a ciertas comisiones se encuentra restringida por la pertenencia partidaria y por la procedencia provincial. De este modo, las alianzas electorales y territoriales imponen barreras de ingreso a comisiones importantes:

Presupuesto y Hacienda es una comisión muy requerida por todos los legisladores. En el caso de los legisladores de mi bloque, se prioriza la presencia de aquellos senadores que tienen gobierno provincial. Como yo no pertenezco al partido que gobierna mi provincia, no conseguí insertarme en esa comisión, no todavía (legislador FPV-PJ).

Cuando quise estar en Presupuesto y Hacienda, me dijeron que no por dos cosas: una, porque yo votaba en contra del gobierno [...], y la segunda, porque el oficialismo tiene que garantizarse la mitad más uno [de los miembros] y no había lugar para mí (legislador, alianza con base provincial).

### *La composición por sexo de las comisiones*

El análisis longitudinal de la composición de las comisiones permanentes de ambas Cámaras muestra que, en los hechos, buena parte de las mismas se encuentra segregada por sexo<sup>55</sup>. En la Cámara de Diputados, sobre un total de 45 comisiones, ocho presentan una composición demográficamente femenina y 11 masculina, en tanto las 26 restantes no exhiben sesgos definidos por sexo (tabla 3.6). Entre las comisiones demográficamente femeninas, las tendencias a la concentración son más fuertes que entre las masculinas<sup>56</sup>. La Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia representa un caso extremo, dado que, desde 1995, el porcentaje de mujeres en ella nunca ha descendido de un 80 por ciento del total de sus miembros<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> En el caso de la Cámara de Diputados, aquellas comisiones en las cuales la proporción relativa de mujeres sobre sus integrantes superó el porcentaje total de legisladoras en la Cámara, al menos en un 5 por ciento a lo largo de 1993 y 2007, con la excepción de un único período, son clasificadas como *demográficamente femeninas*. Este mismo criterio, aplicado a los legisladores, es empleado para la clasificación de comisiones *demográficamente masculinas*. En el caso del Senado, dado el lapso temporal más acotado del examen (2003/2007), la clasificación no contempla excepciones.

<sup>56</sup> De hecho, siete de las ocho comisiones femeninas presentan una diferencia a favor de mujeres de, al menos, diez puntos básicos en todos los períodos, con la única excepción de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías.

<sup>57</sup> Entre otras funciones, esta comisión tiene la facultad de dictaminar sobre lo referido a “todo asunto o proyecto relativo a la organización, desenvolvimiento, consolidación y desarrollo de la familia en la comunidad; la protección y orientación de los niños, niñas y adolescentes, y lo referente al Estado, condición e integración de las mujeres en el conjunto de la sociedad. Asimismo, le compete el seguimiento permanente del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, art. 72). No obstante, ésta no es la única comisión que interviene en el proceso legislativo de iniciativas relacionadas con problemáticas de género. Por ejemplo, además de la comisión de Población y Desarrollo Humano del Senado, a la cual le corresponde “dictaminar en aspectos de la tercera edad, y todo lo referente al Estado y condición de la mujer” (Reglamento Interno del Senado, art. 80), para el tratamiento de proyectos sobre acciones afirmativas en los partidos políticos o los organismos públicos, cobran importancia las comisiones de Asuntos Constitucionales de ambas Cámaras (Marx, Borner y Caminotti 2007).

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

En términos generales, las comisiones compuestas mayoritariamente por legisladoras se relacionan con la dedicación a asuntos culturalmente tipificados como femeninos y ninguna de ellas fue mencionada en nuestras entrevistas como ámbitos considerados “estratégicos”. En cambio, entre las comisiones demográficamente masculinas se encuentra buena parte de las responsables del tratamiento de asuntos económicos, presupuestarios y fiscales, considerados importantes. Las dos comisiones recurrentemente señaladas como “centrales”, Asuntos Constitucionales, y Presupuesto y Hacienda, se ubican dentro de esta categoría.

Aun así, en el período legislativo 2005/2007 se evidenció un crecimiento significativo de la proporción de legisladoras en la Comisión de Economía (en la cual pasaron a representar un 40 por ciento de sus miembros versus un 17 por ciento registrado en el período inmediatamente anterior)<sup>58</sup>, y en la de Presupuesto y Hacienda (donde por primera vez las legisladoras alcanzaron una representación porcentual análoga a su participación en la Cámara: 33 por ciento y 36 por ciento, respectivamente)<sup>59</sup>. Será preciso analizar cómo evoluciona la composición demográfica de estas comisiones consideradas “neurálgicas” para comprobar si se trata de un fenómeno coyuntural o de una transformación capaz de sostenerse en el tiempo.

<sup>58</sup> A lo largo de los períodos analizados, la Comisión de Economía exhibió las siguientes proporciones de legisladoras: 4 por ciento (1993/1995), 0 por ciento (1995/1997), 13 por ciento (1997/1999), 7 por ciento (1999/2001) y 6 por ciento (2001/2003), para alcanzar un 17 por ciento en 2003/2005.

<sup>59</sup> En este marco, el mayor crecimiento de la proporción de mujeres entre 1993 y 2007 se produjo en las comisiones de Energía y Combustibles, Comercio, Vivienda, y Legislación General (la cual resultó muy valorizada por parte de los y las diputadas entrevistadas).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Tabla 3.6.  
Cámara de Diputados: composición por sexo de las comisiones permanentes  
y de sus presidencias (1993-2007)

	<b>Comisiones femeninas</b>	<b>Comisiones masculinas</b>	<b>Comisiones sin sesgos por sexo</b>
<b>Comisiones presididas exclusivamente por mujeres</b>	1) Discapacidad 2) Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia		
<b>Comisiones presididas exclusivamente por varones</b>		1) Comunicaciones e Informática 2) Defensa Nacional 3) Deportes 4) Economía 5) Finanzas 6) Industria 7) Legislación del Trabajo 8) Presupuesto y Hacienda 9) Relaciones Exte- riores y Culto 10) Seguridad Inte- rior	1) Asuntos Municipales 2) Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONG 3) Mercosur 4) Comercio 5) Justicia 6) Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios 7) Obras Públicas
<b>Comisiones con presidencias mixtas</b>	1) Acción Social y Salud Pública 2) Cultura 3) Derechos Huma- nos y Garantías 4) Educación 5) Prevención de Adicciones y Con- trol del Narcotráfico 6) Previsión y Seguridad Social	1) Asuntos Constitucionales	1) Agricultura y Ganadería 2) Análisis y Segui- miento de Normas Tributarias y Previsionales 3) Ciencia y Tecnología 4) Defensa del Consumidor 5) Economías y Desarrollo Regional 6) Energía y Combustibles

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

			7) Juicio Político 8) Legislación General 9) Libertad de Expresión 10) Legislación Penal 11) Minería 12) Población y Desarrollo Humano 13) Pequeñas y Medianas Empresas 14) Peticiones, Poderes y Reglamentos 15) Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano 16) Tercera Edad 17) Transporte 18) Turismo 19) Vivienda y Ordenamiento Urbano
--	--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por la Dirección de Comisiones de la H. Cámara de Diputados de la Nación (1993/2005) e información publicada en su página oficial en Internet <<http://diputados.gov.ar>> (período 2005/2007).

Si tomamos en cuenta el ejercicio de presidencias en las comisiones de la Cámara de Diputados, cabe señalar lo siguiente: en primer lugar, con la única excepción de Asuntos Constitucionales, el conjunto de las comisiones demográficamente masculinas ha sido presidida *exclusivamente* por legisladores en todos los períodos considerados. Por el contrario, sólo dos de las ocho comisiones demográficamente femeninas fueron presididas *exclusivamente* por legisladoras (la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y la de Discapacidad). Este dato resulta sorprendente puesto que la concentración de mujeres en comisiones femeninas es considerablemente más acentuada que la concentración de varones en las comisiones

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

masculinas. En segundo lugar, en 7 de las 26 comisiones permanentes que no presentan sesgos definidos por sexo en su composición, las presidencias han sido monopolizadas por legisladores<sup>60</sup>, lo cual es llamativo en la medida en que existe un *pool* de legisladoras que podrían acceder a estos cargos.

En el Senado, sobre un total de 24 comisiones permanentes, se evidenciaron 7 demográficamente femeninas, 11 demográficamente masculinas y 6 sin sesgos definidos por sexo (tabla 3.7). Si bien los pocos años examinados y el hecho de que la Cámara alta presente menos comisiones y que sus temáticas sean amplias acotan el análisis, la mayoría de las dedicadas a asuntos económicos, fiscales y presupuestarios, así como las de Defensa y Relaciones Exteriores, presentan una composición demográficamente masculina, al igual que lo observado en Diputados. Entre las comisiones donde la presencia de legisladoras supera claramente su participación porcentual en el Senado, se encuentran las únicas que guardan alguna relación explícita con cuestiones relativas al *cuidado* y la reproducción (salud, ambiente, educación). En contrapartida, las comisiones de Asuntos Constitucionales y Justicia (aludidas como institucionalmente relevantes) se ubican dentro del grupo donde no se advierten sesgos definidos por sexo, poniendo de manifiesto otro contraste entre el Senado y la Cámara baja.

<sup>60</sup> Asuntos Municipales; Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONG; Comercio; Justicia; Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios; Mercosur; y Obras Públicas.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 3.7.**  
**Senado: composición por sexo de las comisiones permanentes y de sus autoridades (2003-2007)**

	<b>Comisiones femeninas</b>	<b>Comisiones masculinas</b>	<b>Comisiones sin sesgos por sexo</b>
<b>Comisiones conducidas exclusivamente por mujeres</b>	1) Ambiente y Desarrollo Sustentable 2) Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	1) Defensa Nacional	
<b>Comisiones conducidas exclusivamente por varones</b>		1) Acuerdos 2) Economía Nacional e Inversión 3) Infraestructura, Vivienda y Transporte 4) Presupuesto y Hacienda 5) Relaciones Exteriores y Culto 6) Minería, Energía y Combustibles	1) Trabajo y Previsión Social
<b>Comisiones con conducciones mixtas</b>	1) Economías Regionales, Micro, Pequeñas y Medianas Empresas 2) Derechos y Garantías 3) Legislación General 4) Población y Desarrollo Humano 5) Salud y Deporte	1) Agricultura, Ganadería y Pesca 2) Coparticipación Federal de Impuestos 3) Industria y Comercio 4) Seguridad Interior y Narcotráfico	1) Asuntos Administrativos y Municipales 2) Asuntos Constitucionales 2) Justicia y Asuntos Penales 3) Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión 4) Turismo

Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por la Dirección de Comisiones del H. Senado de la Nación (2003/2007).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Al relacionar la composición de las comisiones permanentes del Senado con el sexo de sus autoridades, se constata que 6 sobre 11 comisiones demográficamente masculinas de esta cámara han sido conducidas *exclusivamente* por legisladores (tabla 3.7). En cambio, sólo 2 de las 7 comisiones demográficamente femeninas han sido conducidas *únicamente* por legisladoras (la de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y la de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología). Con todo, la tendencia a la segregación por sexo en las comisiones del Senado es menos prominente que en la Cámara de Diputados. Esta diferencia podría estar ligada con la propia estructura de comisiones de las Cámaras: mientras que en Diputados el número de comisiones es mayor, y cada una aborda temáticas más acotadas, en el Senado no sólo hay menos comisiones permanentes, sino que su jurisdicción temática es más amplia<sup>61</sup>. Este contraste resulta convergente con los estudios sobre segregación por sexo en las organizaciones, según los cuales una mayor diferenciación funcional tiende a separar a varones y mujeres en sus lugares de trabajo.

En suma, al considerar la composición demográfica de las comisiones y el sexo de sus autoridades en ambas Cámaras, Economía, Presupuesto y Hacienda, y Relaciones Exteriores y Culto, emergen como comisiones típicamente masculinas. El hecho de que estas comisiones se encuentren entre las más jerarquizadas insinúa una asociación entre cuestiones institucionalmente relevantes y una sistemática mayor presencia de varones<sup>62</sup>. En cuanto a la existencia de comisiones “reservadas” a legisladoras, con la excepción de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados, la evidencia es menos taxativa. Por ejemplo, la Comisión de Población y Desarrollo Humano del Senado (que se ocupa de cuestiones análogas), ha sido presidida por legisladores, tal vez por su mayor diversidad temática<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> En el primer caso, por ejemplo, una sola comisión agrupa Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, mientras que en el segundo caso estos temas son materia de tres comisiones distintas. Otro ejemplo está dado por las comisiones de Transporte y de Vivienda y Ordenamiento urbano de la Cámara de Diputados, que en el Senado son materia de una sola comisión (Infraestructura, Vivienda y Transporte).

<sup>62</sup> De manera elocuente, dos diputadas que se refirieron expresamente a su incorporación en comisiones como Comercio y Presupuesto y Hacienda, destacaron que ello les significaba “un desafío” por no tener una formación profesional afín a temas económicos. En cambio, ningún legislador se refirió a estos temas como “desafiantes” en función de una escasez de credenciales.

<sup>63</sup> Entre otras competencias, a la comisión de Población y Desarrollo Humano le corresponde dictaminar sobre lo relativo a la organización nacional de la asistencia social, desenvolvimiento y con-

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

Incluso, varios entrevistados manifestaron haber elegido comisiones que exhiben una elevada proporción de mujeres—como las de Cultura, Acción Social y Salud Pública, Educación o Discapacidad, por ejemplo—y combinan su labor en ellas con su participación en otras comisiones demográficamente masculinas. En todo caso, el dato más sugerente del análisis es que ningún legislador entrevistado manifestó aspirar, entre posibles comisiones adicionales, a la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, que sí fue mencionada por legisladoras que no la integraban al momento de ser entrevistadas.

## A modo de cierre

En el Congreso argentino, la igualdad entre legisladores y legisladoras es afirmada como principio normativo. Sin embargo, desde la óptica de legisladoras, el género sería un criterio constitutivo, aunque informal, en la distribución de posiciones de poder y autoridad. El doble estándar empleado para valorar el desempeño de legisladoras y legisladores, la toma de decisiones en “círculos cerrados” y virtualmente monopolizados por varones y la idealización de cualidades supuestamente femeninas, emergieron como dimensiones de la desigualdad de género en la labor legislativa. Los legisladores, en cambio, calificaron al Congreso como una organización igualitaria, colocando un énfasis mayor en sus reglas formales. La notoria disparidad entre las percepciones de hombres y mujeres puede ser explicada apelando a la noción de *conciencia liminal* (Yancey Martin 2001), que sugiere que los varones reproducen la cultura de género socialmente dominante sin ser necesariamente *agentes* de discriminación explícita.

Además, este capítulo develó brechas en el acceso de legisladores y legisladoras al desempeño de funciones jerárquicas. Entre ellas, la más notoria es la sistemática ausencia de mujeres en las presidencias de los bloques numé-

---

solidación de la familia, a la formación, protección y eventual reinserción de la infancia y la adolescencia, así como integración y socialización de la juventud, con excepción de lo vinculado con el derecho penal juvenil. También tiene competencia sobre la situación de la tercera edad y sobre lo referido al estado y condición de la mujer. Finalmente, a diferencia de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara baja, le corresponde dictaminar sobre las políticas de población y desarrollo humano, migraciones, estadística y censos, recursos humanos, planificación demográfica, crecimiento urbano, asentamientos poblacionales, defensa de los derechos de las personas con discapacidad y de los aborígenes.

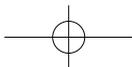
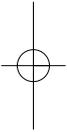
## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

ricamente significativos<sup>64</sup>. Por otro lado, a partir de la vigencia del cupo femenino, las legisladoras han accedido a ejercer cargos de autoridad en comisiones permanentes de modo crecientemente proporcional a su participación numérica en las Cámaras. Sin embargo, esta paulatina inclusión se ha visto acompañada por una segregación por sexo de los mismos. Como fue señalado, las legisladoras tienden a ejercer dichos cargos primordialmente en comisiones que se ocupan de temáticas culturalmente tipificadas como femeninas (particularmente, el *cuidado*), en tanto los legisladores tienden a desempeñar estos cargos en una variedad de comisiones, en cuyo marco la economía y las finanzas emergen claramente como dominios masculinos.

En un marco de segregación por sexo de buena parte de las comisiones permanentes del Congreso, las legisladoras y los legisladores entrevistados manifestaron que integran aquellas comisiones donde *quieren estar*. Sin embargo, aun cuando la integración de comisiones refleje preferencias personales, es posible que las normas sociales y las normas institucionales del Congreso conduzcan a los actores a *adaptar* sus preferencias de acuerdo con su creencia sobre las posibilidades efectivas de alcanzar ciertas metas (Elster 1997), o bien a intentar adecuarse a los papeles asignados a mujeres y varones en el orden social. Es decir, aun en ausencia de mecanismos explícitos de discriminación contra las mujeres, las normas de género prevalecientes (aquello que se espera que hagan legisladoras y legisladores) pueden contribuir a que se cristalicen áreas de actuación diferenciadas por sexo, dando lugar a una división sexual del trabajo legislativo que ubica a los legisladores en posiciones con mayores grados de poder y prestigio.

En síntesis, el análisis de la diferenciación jerárquica y funcional del trabajo legislativo ha puesto de relieve que la incorporación de una “masa crítica” de legisladoras en ambas Cámaras del Congreso Nacional no ha sido suficiente para garantizar la igualdad de género en su seno. Por el contrario, dado que los principales cargos de autoridad han permanecido en manos de legisladores, que buena parte de las comisiones se ha segregado por sexo y que la jurisdicción temática de las comisiones que evidencian una mayor participación de legisladores resulta más valorizada, el Congreso argentino exhibe algunos atributos de una organización generizada.

<sup>64</sup> Cabe recordar, una vez más, que luego de las elecciones de renovación legislativa de octubre de 2007 se evidenciaron cambios. No obstante, el análisis emprendido en este estudio no abarca este último periodo.



## CAPÍTULO IV

### Las prioridades de política de legisladoras y legisladores: ¿complementación o jerarquías?

A partir de la división sexual del trabajo evidenciada en la composición de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, este capítulo explora si legisladores y legisladoras se diferencian respecto de sus prioridades de política. En este marco, se explora si la incorporación de un número importante de legisladoras ha estimulado el tratamiento de cuestiones distintas de las que tradicionalmente concitaron la atención de legisladores y que puedan ser de particular interés para mujeres.

Con este fin, se analizan las perspectivas de legisladores y legisladoras acerca de qué y a quiénes representan, así como las temáticas que orientan su labor. Estas últimas son reconstruidas a partir de entrevistas y del estudio de los proyectos de ley presentados por el conjunto de los entrevistados y las entrevistadas entre 2004 y 2006. Adelantando nuestras conclusiones, la incorporación de mujeres al Congreso habría permitido enriquecer la agenda de debate y elaboración de proyectos, pero los asuntos tipificados como femeninos gozan de menor prestigio que los tipificados como masculinos.

#### Perspectivas sobre la representación política

Las perspectivas de legisladores y legisladoras acerca de *qué* o *a quiénes* representan ofrecen un buen punto de partida para examinar sus prioridades de política. Desde una óptica *descriptiva*, la función primordial de un representante es *sustituir* y *reflejar* a otras personas con características semejantes a las suyas (por ejemplo, en términos étnicos, etarios, socioeconómicos, de género). De este modo, la representación descriptiva no implica *actuar* en nombre de otros sino *estar* en el lugar de otros. En cambio, al ser considerada

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

una actividad *sustantiva*, la representación política remite a la definición y promoción de intereses a través del ejercicio de un mandato. Entonces, si desde el primer ángulo lo que importa es *quiénes son* los representantes, desde el segundo lo primordial es *qué hacen* (Pitkin 1985). A la luz de esta distinción, se suele presuponer la existencia de un vínculo entre la representación *descriptiva* de mujeres (dada por la presencia o inclusión de legisladoras en los Parlamentos) y la representación *sustantiva* de mujeres (entendida como una actuación orientada por una ‘perspectiva de género’).

Nuestras entrevistas permitieron identificar que las actividades de representación de legisladores y legisladoras se orientarían en función de tres focos: distritos electorales (provincias), intereses no vinculados (principios o valores abstractos)<sup>65</sup> y grupos o sectores de la ciudadanía. Es precisamente en este último aspecto donde las perspectivas de varones y mujeres mostraron los mayores contrastes. Los legisladores que manifestaron representar a ciertos grupos apelaron, principalmente, a un criterio socioeconómico de delimitación. En sus relatos, ellos tendieron a referirse a los sectores desfavorecidos –“los pobres”, “los que tienen menos posibilidades de hacerse oír”–, seguidos por los sectores medios. En contrapartida, los criterios de las legisladoras resultaron más amplios. De hecho, además de mencionar su propósito de representar sectores en situación de pobreza o clases medias, también hicieron referencia a la representación de mujeres (criterio completamente ausente en los relatos de legisladores), de minorías discriminadas, de grupos que ven vulnerados sus derechos humanos, de usuarios de servicios públicos que requieren protección del Estado y de trabajadores de la educación, la salud y la política social.

La representación de mujeres adquirió múltiples significados. En efecto, cuando diputadas y senadoras se refieren a ella aluden a cuestiones distintas en términos de lo que representan, o aun a la luz de los proyectos de ley que podrían impulsar. En algunos casos, sus relatos dejaron entrever una preocupación por promover la equiparación de los derechos de varones y mujeres en diferentes ámbitos de la vida social, así como por remover situaciones

<sup>65</sup> A propósito de ello, Pitkin (1985: 171) reconoce que el propio concepto de interés es en sí mismo una abstracción que a menudo se corresponde con un territorio o grupo de personas y otras veces se expresa sin tal asociación. Desde esta óptica, los intereses no vinculados emergen cuando se supone que hay algo *objetivamente* en juego, relativo a una abstracción (el medioambiente, las instituciones republicanas, por ejemplo) que tiene algo que ganar o perder.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

de desigualdad o discriminación fundadas en el género. Un segundo modo de concebir esta representación aparece asociado con la inquietud por resolver problemas específicos (como los vinculados con la protección de la niñez, la adolescencia y la familia), considerados “de interés femenino”. Ambas perspectivas, con sus claras diferencias de enfoque, se relacionan con la noción de *representación sustantiva de mujeres* anteriormente discutida:

Como manda la Constitución, represento al pueblo. De cualquier modo, he tomado particularmente como de interés los temas de la mujer, porque [...] uno está habituado a decir ‘temas de la mujer’, pero *los temas de la mujer afectan al cincuenta por ciento de la sociedad [y] son los menos contemplados por los hombres*. Entonces, he buscado acompañar proyectos que tienen que ver con el género y también impulsar algunos de los proyectos que tienen que ver con el género... (legisladora UCR).

En general estoy representando, aparte de una ideología partidaria, a un montón de mujeres que han confiado en mí, y trato de solucionar los problemas que tienen. Fundamentalmente *por eso estoy en las comisiones en donde estamos todas, familia, educación...* (legisladora PJ).

En cambio, otro significado de la representación de mujeres en las valoraciones de legisladoras aparece ligada con una comprensión de su función como representantes en términos de la generación de *modelos de rol* capaces de estimular una mayor participación femenina en los partidos políticos y en el desempeño de cargos electivos. Esta interpretación remite más bien a una dimensión *simbólica* de la representación (Pitkin 1985), no necesariamente vinculada con la promoción de proyectos “de interés de mujeres”:

Yo siento la *obligación* permanente de *expresar a las mujeres* [...] lo mejor posible, por eso trato de estudiar y de meterme en los tratamientos de temas que siento que puedo manejar; todos los vinculados con el derecho, con la cuestión constitucional, que me interesan y trato activamente de participar. Siento que, si no explotara ese perfil, medio que estaría desperdiciando la capacidad especial que tengo para esas áreas. *Y creo que las mujeres tenemos una especial función de demostrar permanentemente que se puede para que otras puedan* (legisladora PJ).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

En segundo término, un conjunto de legisladores y legisladoras se refirió a intereses no vinculados (principios y valores abstractos) que orientarían su actuación en el Congreso Nacional. En este marco, los relatos evidenciaron notorias similitudes entre las prioridades de varones y mujeres, especialmente en lo atinente a la defensa de derechos humanos, el cuidado del ambiente y el estímulo de la producción. Finalmente, la representación de los distritos fue claramente priorizada por legisladoras y legisladores de ambas Cámaras. A propósito, conviene recordar que las provincias son una arena privilegiada de la política argentina y que es allí donde los *patrones de carrera* (*career path*) suelen tener su base de sustentación principal (Jones 2004; Jones y Hwang 2007).

En síntesis, los legisladores y las legisladoras entrevistados/as comparten un conjunto de prioridades de política pero se diferencian sobre todo en la importancia otorgada por parte de algunas de estas últimas a la promoción de derechos y a la atención de necesidades de mujeres, o bien a temáticas consideradas “de interés femenino”. Aunque, en principio, estas acciones pueden ser llevadas a cabo por parte de legisladoras y legisladores, nuestros hallazgos concuerdan con los resultados de un conjunto de investigaciones que han observado que comúnmente estas cuestiones son priorizadas por mujeres y no así por varones<sup>66</sup>. Con algunas excepciones, este particular contraste también encontró una expresión en el plano de los proyectos legislativos más valorizados en las entrevistas, así como en el de los proyectos de ley de su autoría.

<sup>66</sup> Para el caso de Estados Unidos véase, entre otros, Reingold (1992) y Carroll (2001), citados por Franceschet (en prensa). Para el Reino Unido, véase especialmente Childs (2004). Para América Latina, véase Taylor-Robinson y Heath (2003) y Schwindt-Bayer (2006). Avelar (2001), Archenti y Gómez (2001), Jones (1997), Archenti y Johnson (2006) y Marx, Borner y Caminotti (2007) se ocupan de la Argentina, Uruguay y Brasil.

## Los proyectos más valorizados: un abordaje cualitativo

Al examinar los proyectos mencionados como prioritarios por legisladores y legisladoras<sup>67</sup>, las diferencias más notorias se manifiestan básicamente en dos áreas de política pública: género (de marcado interés para legisladoras) y economía (dominio claramente más referenciado por legisladores).

Por un lado, la proporción de legisladoras interesadas en “cuestiones de género” resultó considerablemente más elevada que la de legisladores. Por otro lado, la mayor cantidad y amplitud temática de las iniciativas mencionadas por mujeres sugiere la existencia de asuntos—como la institucionalización de mecanismos de acción afirmativa— que les preocuparían casi con exclusividad a ellas y no así a los varones<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> A nuestros interlocutores e interlocutoras se les formuló la siguiente pregunta: “De los proyectos de ley que ha presentado o en los cuales ha participado de manera activa, ¿cuáles fueron los tres más importantes para usted?”. Posteriormente, se les consultó sobre su participación (o no) en *proyectos sobre género*, cuya definición fue intencionalmente inespecífica con el propósito de recabar los sentidos que los propios actores otorgan a este término. En total, fueron mencionados 185 proyectos.

<sup>68</sup> La proporción de legisladores que manifestó no haberse ocupado de “cuestiones de género” o bien no recordar si apoyaron alguna iniciativa de este orden, supera claramente a la de quienes indicaron haber apoyado o impulsado este tipo de propuestas. Los legisladores que hicieron alusión a proyectos sobre género mencionaron una pequeña cantidad de iniciativas: básicamente, la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002), la Ley de Contracepción Quirúrgica (2006) y la de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (2006). Puesto que estas dos últimas leyes habían sido recientemente sancionadas cuando se realizaron las entrevistas a legisladores, es posible que las mismas hayan adquirido una especial visibilidad por una cuestión de coyuntura.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 4.1.**  
**Leyes y proyectos sobre género priorizados por legisladoras y legisladores**

Legisladoras	Legisladores
<b>Leyes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/02)</li> <li>- Ley de Cupo Femenino (Ley 24.012)</li> <li>- Ley de Cupo Sindical Femenino (Ley 25.674/02)</li> <li>- Tipificación de los Delitos Sexuales (Ley 25.087/99)</li> <li>- Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061/05)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley 26.171/06)</li> <li>- Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/02)</li> <li>- Ley de Contracepción Quirúrgica (Ley 26.130/06)</li> </ul>
<b>Proyectos de Ley</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW</li> <li>- Licencias por maternidad, no discriminación de la mujer trabajadora respecto del varón trabajador</li> <li>- Proyectos sobre cuotas alimentarias y bienes conyugales</li> <li>- Reconocimiento y reglamentación del empleo doméstico</li> <li>- Protección y asistencia a las víctimas de la violencia familiar</li> <li>- Despenalización del aborto</li> <li>- Combate a la trata de personas (en especial, mujeres)</li> <li>- Otorgamiento de rango constitucional a la Convención de Belem do Pará (Violencia contra las Mujeres)</li> <li>- Acciones afirmativas para las conducciones partidarias y organismos del Poder Ejecutivo</li> <li>- Reemplazo de legisladoras que renuncian a una banca en el Congreso por personas de su mismo sexo</li> <li>- Educación sexual e inclusión de contenidos de género en la currícula educativa</li> <li>- Unión civil entre personas de un mismo sexo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualación de los derechos de la madre biológica y la madre adoptante</li> <li>- Prisión domiciliaria para madres</li> <li>- Derechos de las mujeres embarazadas en las cárceles</li> <li>- Paternidad responsable</li> </ul>

Fuente: entrevistas.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Por su parte, prácticamente la mitad de los legisladores (con credenciales educativas muy diversas) se refirió a un profuso conjunto de proyectos relativos a la economía y las finanzas. En cambio, este tipo de propuestas sólo fue priorizada por tres legisladoras, dos de ellas con una formación universitaria en ciencias económicas. Vale decir, entre las mujeres que jerarquizaron proyectos económicos, la formación académica cobró una relevancia no observada entre varones.

Este breve examen de los proyectos legislativos más valorizados parecería sugerir lo siguiente: al compás del incremento de la proporción de mujeres en el Congreso Nacional argentino, se habrían constituido *nichos* de política pública –tales como el relativo al género– primordialmente *concebidos* como una esfera de actuación femenina, en tanto que otros campos –como la economía– serían *percibidos* como ámbitos de dedicación primariamente masculina. Esta división sexual del trabajo legislativo (ya evidenciada en el análisis de la composición de las comisiones permanentes de ambas Cámaras) fue explícitamente señalada por los entrevistados y las entrevistadas. En palabras de un legislador:

La mujer ha introducido en el debate legislativo, en el debate de la política, temas de índole social, en muchos casos vinculados a los derechos de las personas, a las familias, *temas de profundo interés para las mujeres que por ahí los hombres no los tenían en cuenta*. Voy a poner un par de ejemplos. La ley que expresa la educación sexual en las escuelas viene de la mano, de la *presión* y de la *perseverancia* de la mujer. Otra ley que está por salir en algún momento también... la ley de acoso. Son regulaciones o leyes que, de alguna manera, tratan de tipificar o de reglamentar *hechos de la vida real donde la mujer participa y, en muchos casos, donde la mujer sufre mucho más que el hombre*. De manera que esto hace que se orienten a tomar estos temas (legislador FPV-PJ).

Estas cuestiones serán advertidas con mayor claridad al considerar los relatos de legisladores y legisladoras acerca de la “contribución” de estas últimas a la agenda del Congreso argentino.

## La ‘contribución’ de las legisladoras

De acuerdo con una valoración prácticamente unánime, la inclusión de mujeres en el Congreso de la Nación habría estimulado el tratamiento de

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

temas nuevos o no jerarquizados—básicamente, los relacionados con el *cuidado*, con cuestiones de género y con la sexualidad—en la agenda de discusión legislativa. A propósito, algunas investigaciones previas permiten vislumbrar que desde la primera elección con Ley de Cupo (1993 para la Cámara baja) en adelante, las diputadas nacionales promovieron una amplia gama de propuestas de ampliación de los derechos humanos de mujeres.

De acuerdo con Archenti y Johnson (2006), por ejemplo, 87 de las 177 diputadas nacionales que ocuparon dicho cargo al menos por un año entre 1994 y 2003 presentaron proyectos de ley vinculados con cuestiones de género. Estas iniciativas representaron un 10 por ciento del total de las 3.735 propuestas presentadas por dichas diputadas a lo largo del citado período (*Ibid.* 2006: 8 y 25)<sup>69</sup>. Por su parte, Franceschet y Piscopo (2008) analizaron la totalidad de los proyectos referidos a la institución de cuotas para el acceso de mujeres a cargos públicos, la penalización del abuso sexual, el combate a la violencia contra las mujeres, y la salud sexual y reproductiva, presentados entre 1989 y 2007. Como resultado, estas investigadoras pudieron constatar que, en su gran mayoría, los mismos fueron introducidos por legisladoras<sup>70</sup>. Más aún, sus datos evidencian que, en la medida en que se incrementaron los porcentajes de legisladoras nacionales, la actividad de los legisladores en cada una de estas áreas tendió a disminuir.

<sup>69</sup> Específicamente, Archenti y Johnson pudieron constatar que la mayor parte de estos proyectos se relacionaron con el reconocimiento de derechos de mujeres casadas y con la protección de la maternidad. En tercer término, sobresalen los proyectos sobre derechos laborales y, en cuarto lugar, las iniciativas de combate a la violencia doméstica y sexual. A continuación, se ubican las iniciativas que establecen acciones positivas en diferentes ámbitos (sindicatos, distintos poderes del Estado y partidos políticos), relativas a derechos políticos. Finalmente, casi un tercio de las propuestas presentadas a lo largo de estos años procuraron legislar sobre salud reproductiva, lo cual dio lugar a la aprobación de la Ley sobre Salud Sexual y Procreación Responsable en 2002.

<sup>70</sup> Específicamente, el estudio de Franceschet y Piscopo (2008) releva lo siguiente: a lo largo de los 19 años considerados, un 79 por ciento de la totalidad de los proyectos sobre cuotas fueron de autoría de legisladoras, así como un 80 por ciento de los relacionados con la salud sexual y la anticoncepción. Por su parte, las legisladoras presentaron un 69 por ciento de los proyectos relativos a la violencia contra las mujeres y un 73 por ciento de los referidos al acoso sexual. En cuanto a los resultados alcanzados en cada uno de estos campos, Franceschet y Piscopo sólo pudieron identificar tres leyes aprobadas: la de Cupo Sindical Femenino (2002), la de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002) y la de Contraconcepción Quirúrgica (2006).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

La incorporación de asuntos y perspectivas novedosas por parte de mujeres fue interpretada, tanto por legisladores como por legisladoras, en términos de una “contribución” o “aporte femenino”. Con todo, nuestras entrevistas sugirieron, además, que la inclusión de cuestiones que anteriormente parecían *invisibles o intratables* no tendría un sentido meramente aditivo. Por el contrario, el hecho de que las legisladoras prioricen o estimulen el tratamiento de problemas no debidamente considerados en un Congreso otrora casi exclusivamente compuesto por varones, podría implicar más bien un verdadero “desbloqueo” temático y, de este modo, un avance cualitativo en la agenda de debate y elaboración de proyectos. Esto no implica que una mayor atención a ciertos temas se traduzca necesariamente en la sanción de leyes, pero aquí estamos centrando la atención sobre la agenda de trabajo y no sobre los *resultados* de la actividad legislativa<sup>71</sup>. Los siguientes relatos de dos legisladoras y de un legislador ilustran esta interpretación:

La mayor cantidad de mujeres en el Parlamento, para mí, digamos que puede significar aliadas en *algunos temas que no se podían tocar*; reitero, todos los temas de los derechos de la mujer. Desde ya, con pocas legisladoras que levantaban una bandera era mucho más difícil. *Ahora somos un número importante, entonces esa materia que era como que estaba vedada y tenía muchos obstáculos, empieza a ser más tratable* (legisladora UCR).

[Con más mujeres] se puede *enriquecer* la agenda pública a partir de la incorporación de temas *invisibilizados por el poder tradicional* [...] Por ejemplo, el tema de la salud reproductiva, que había ‘muerto’ en el Senado por olvido e indiferencia durante años, fue clave. Parto humanizado... [Los legisladores] ni lo leían. Ahora es ley (legisladora PJ).

Hay temas [como violencia doméstica, violencia contra la mujer, sexualidad] que son *tabú para los hombres*, o que produce *hasta vergüenza* plantearlos. *En un cuerpo colegiado de hombres, a veces producen vergüenza algunos temas*. Teniendo la posibilidad de que haya mujeres incluidas, yo creo que se facilita profundamente [la tarea] (legislador UCR).

<sup>71</sup> Por una interesante distinción entre la representación sustantiva de mujeres como *proceso* y como *resultado*, véase Franceschet y Piscopo (2008).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

En términos generales, los legisladores formularon juicios convergentes, pero tendieron a poner más de relieve la emergencia de una división sexual del trabajo legislativo que no llega a ser visualizada por ellos como problemática. En efecto, una mayoría de los entrevistados se refirió a los temas que, desde su perspectiva, cobraron notoriedad o relevancia a partir de la incorporación de más legisladoras, ponderando muy positivamente estas iniciativas, implícita o explícitamente consideradas “propias” o “distintivas” de mujeres:

En todos los temas que hacen al tema discriminatorio, ellas llevan la bandera. En los temas de los derechos humanos también. En los temas de género, donde ellas se han sentido más postergadas, han trabajado. En temas sociales han trabajado extraordinariamente bien, hay que reconocerlo. En toda esta cuestión *la mujer tiene una sensibilidad especial* y ha traído eso y lo ha vertido también en el marco de las comisiones y en el marco del Congreso en su totalidad (legislador PF).

Además, generalmente las apreciaciones de los legisladores acerca de las “contribuciones” que realizarían las mujeres a la discusión legislativa enfatizan más ciertas cualidades que se derivarían de su condición de género (como su mentada “sensibilidad especial”) que las potenciales consecuencias que tendría la ampliación de la agenda en términos de políticas públicas y actuación del Estado. Incluso, algunos de estos señalamientos aparecen teñidos por cierta idealización de las legisladoras, lo cual, como fue sugerido en el capítulo anterior, responde a estereotipos:

Yo veo que hay algunos temas en los cuales se ve que las mujeres tienen una *mayor predisposición* para tratarlos y tienen *una fortaleza*. No para mí, pero *para mucha gente es increíble verlas trabajar determinados temas*. Estos temas que ahora están de moda: el aborto y otros como ése que son conflictivos, por un lado, y por otro lado muestran una carga irracional desde el punto de vista religioso. Ellas los asumen, los afrontan y los llevan adelante *con mucha dignidad, y celebro que así sea* (legislador UCR).

Sólo un grupo reducido de legisladores acentuó que, más allá de la promoción de *nuevos temas*, por su condición de género las legisladoras serían portadoras de una perspectiva socialmente más amplia que permitiría que el

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Congreso se torne más abierto y receptivo a determinados problemas y necesidades de la ciudadanía. Desde esta óptica, “la posibilidad de encontrar *una mirada que desde el varón muchas veces no se da, o por cuestiones de carácter cultural no se da* [...] ha traído claramente una agenda mucho más integral y mucho más completa con respecto a los problemas y a la solución de los problemas y conflictos de nuestra sociedad” (legislador FPV-PJ). Si bien aquí también se acentúa una supuesta especificidad de las mujeres, la misma es explícitamente derivada de la posición estructural que ellas ocupan en el orden social.

A diferencia de los legisladores, algunas entrevistadas interpretaron las diferencias de orientación temática anteriormente expuestas en términos de una división sexual del trabajo legislativo que expresaría jerarquías. Vale decir, si existe *complementación* entre la labor de los representantes de ambos sexos, ésta no sería una complementación en condiciones de igualdad. Como lo sugirió una entrevistada, la menor importancia otorgada a los temas considerados “de mujeres” podría atentar contra la posibilidad de que las legisladoras desplieguen una actitud más “atenta al género” en su trabajo en el Congreso, por considerar que ello les restaría prestigio o capital político:

A mí me parece bueno que haya muchas mujeres en el Parlamento y me parece que sería óptimo que haya mujeres con compromiso de género [...] *Los temas de género son, hoy día, menospreciados por la conducción, por los hombres que están en lugares de liderazgo*. Entonces hay algunas mujeres que especulan con esto, piensan que sus posibilidades se acotarían si toman los temas de género y los relegan (legisladora UCR).

Más aún, las interpretaciones de legisladoras indican que la inclusión de tópicos relacionados con una “agenda propia” habría derivado en una generalización de los temas. Desde esta perspectiva, los campos de la economía y de la *gran política* serían dominios aún hoy más importantes que *la política de lo social* (considerada femenina), con lo cual las discusiones y los debates prioritarios seguirían siendo no sólo habitualmente monopolizados por varones sino, además, considerados masculinos.

A propósito de ello, el extenso relato de una legisladora que reproducimos a continuación plantea una apelación normativa a la necesidad de in-

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

vertir la importancia cultural e institucionalmente otorgada a los temas usualmente tratados por mujeres (e interpretados como femeninos), poniendo de relieve que los mismos “se filtran” entre las *discusiones relevantes*, lo cual sugiere su relativa marginalidad. Es decir, si bien las legisladoras efectúan “contribuciones” propias al Congreso, los temas que plantean se instaurarían desde una posición subordinada que atenta contra la conformación de una agenda *civilizada*. Desde la óptica de la siguiente entrevistada, una política *civilizada* debería surgir de una transformación en función de la cual mujeres y varones compartan preocupaciones vinculadas con la cuestión social:

Creo que nuestra participación incorporó la visión de lo social con mayor fuerza, aunque no toda la que se necesita. *Todavía los temas económicos y políticos de alguna manera siguen dominando la discusión parlamentaria*, cuando los temas a mi juicio centrales [...] siguen colándose en medio de las *grandes discusiones*. Para los temas políticos somos capaces de reunirnos de un día para el otro. Nos hacen venir de Jujuy y de Tierra del Fuego porque parece que se nos acaba el país, pero para sacar la ley que termina con el patronato y para evitar que se sigan muriendo siete chicos en una comisaría, para eso no nos hacen venir, no todavía. De todos modos, creo que *hemos empezado a abrir un camino para que se civilice*, para que digamos que en realidad no hay nada más valioso que el derecho a la vida y que esto debe estar reflejado en las leyes. *Si bien lo económico es una parte importante, no es lo central. Yo creo que en el centro debe estar la política de lo social. Y las mujeres, para eso, para dar esa vuelta, para volver a dar centralidad a la política de lo social, tenemos una enorme influencia desde lo que es la visión femenina, que debe ser algo compartido con los hombres [pero] aún no lo es* (legisladora PJ).

Este planteo, que discute las diferencias de orientación temática por sexo en términos de jerarquías que deberían ser modificadas para que mujeres y varones compartan la mentada “visión femenina”, señala puntos de tensión y la necesidad de generar una mayor integración de las actividades que legisladores y legisladoras llevan adelante.

## La autoría de proyectos de ley: un abordaje cuantitativo

Con el propósito de profundizar la indagación emprendida en las secciones previas, se recopiló y analizó la totalidad de los proyectos de ley

presentados entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2006 inclusive por las legisladoras y los legisladores entrevistados, en calidad de autores/as. En primer lugar, dichos proyectos fueron categorizados de acuerdo con las jurisdicciones de política dentro de las cuales se inscriben. Seguidamente, nos preguntamos si existen campos de política demográficamente femeninos y, alternativamente, masculinos, dado el porcentaje relativo de legisladoras y legisladores que se han ocupado de determinados temas.

### Legisladores y legisladoras: ¿de qué temas se ocupan?

Al agrupar los 1.757 proyectos de ley recopilados según categorías temáticas, las diferencias más notorias entre varones y mujeres emergen primordialmente en cuatro áreas: (1) familia, niñez y juventud, (2) salud, (3) género (donde las propuestas impulsadas por legisladoras cobran una notoria preeminencia) y (4) economía, producción, infraestructura y servicios públicos (que presenta un claro sesgo a favor de legisladores). En efecto, las propuestas referidas a familia y niñez representan un 11 por ciento de las iniciativas de las legisladoras, duplicando porcentualmente a las de legisladores (5 por ciento). Por su parte, un 8 por ciento de los proyectos de autoría de legisladoras se ubican en el área de la salud, que comprende, en cambio, un 4 por ciento de las propuestas impulsadas por legisladores. Finalmente, un 7 por ciento de los proyectos firmados por mujeres corresponden a la categoría género; guarismo que desciende, en el caso de los legisladores, a un exiguo 2 por ciento (tabla 4.2).

Si bien la proporción de proyectos sobre género en el total de las iniciativas de legisladoras podría parecer reducida, ésta es relevante dado el significado acotado que otorgamos a dicha categoría. En efecto, a diferencia de nociones más amplias como la de “intereses de mujeres” –usualmente empleada en la literatura comparada– nuestra categoría de proyectos sobre género comprende iniciativas orientadas a la promoción de la igualdad entre varones y mujeres en diferentes ámbitos, la lucha contra las discriminaciones que afectan a mujeres (por ejemplo, mediante acciones positivas) y el estímulo de la inclusión de un enfoque de *transversalización* de género

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

en distintas políticas<sup>72</sup>. En cuanto a la economía y la producción, la tendencia observada es inversa: estos proyectos representan prácticamente un tercio de las propuestas promovidas por legisladores *versus* un 13 por ciento de las originadas por legisladoras (tabla 4.2).

Más allá de las diferencias observadas en estas categorías específicas, al agrupar los proyectos en tres grandes áreas temáticas sugeridas por Skard y Haavio-Mannhila (1985)<sup>73</sup>—producción, reproducción y preservación del sistema institucional—, emergen contrastes adicionales según sexo. En efecto, más de la mitad de los proyectos presentados por legisladoras conciernen a la *reproducción*, que abarca aquellas cuestiones relativas a niñez y familia, salud, educación y cultura, ambiente, políticas de protección del usuario y de asistencia social (Johnson 2006: 178), íntimamente vinculadas con las tareas concernientes al *cuidado* que las mujeres desempeñan mayoritariamente en el orden social y que, generalmente, no suelen ser remuneradas, valoradas ni debidamente protegidas (Antropoulos y Cas Montiel 2008: 243). De manera elocuente, este guarismo abarca únicamente un tercio de los proyectos impulsados por legisladores.

Inversamente, los proyectos de legisladores relativos a la *producción*—que incluye asuntos económicos, presupuestarios y fiscales, laborales, energéticos, etc. (*Ibid.* 2006)—prácticamente duplican los presentados en este campo por legisladoras. En la categoría *preservación del sistema institucional* (que incluye los asuntos vinculados con el orden, la administración y el gobierno de modo general) no se manifestaron diferencias por sexo (tabla 4.2).

<sup>72</sup> La transversalización de género (*gender mainstreaming* en inglés), “implica integrar sistemática y comprensivamente las nociones de desigualdad entre los sexos en la hechura de las políticas públicas, su dinámica de ejecución y evaluación” (Rodríguez Gustá 2008: 55). Este enfoque es retomado y ampliado en el capítulo de conclusiones.

<sup>73</sup> Citadas por Johnson (2006).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

**Tabla 4.2.**  
**Distribución porcentual de los proyectos de ley presentados por legisladores**  
**y legisladoras según áreas temáticas\***

	Proyectos de legisladoras	Proyectos de legisladores
<b>PRODUCCIÓN</b>		
Economía, Producción, Infraestructura y Servicios Públicos	13	30
Trabajo, Empleo y Previsión Social	8	8
	<b>21</b>	<b>38</b>
<b>REPRODUCCIÓN</b>		
Familia, Niñez y Juventud	11	5
Salud	8	4
Género	7	2
Cultura	7	6
Políticas Asistenciales	4	2
Protección del Usuario	5	2
Educación	4	4
Ambiente	3	3
Tercera Edad, Indígenas y Discapacidad	4	2
	<b>53</b>	<b>30</b>
<b>PRESERVACIÓN DEL SISTEMA</b>		
Justicia y Legislación Penal	6	7
Estado, Legislación Electoral y Partidaria, Rendición de Cuentas	6	9
Derechos Humanos	4	1
Seguridad Interior y Defensa Nacional	4	4
Relaciones Exteriores	1	1
	<b>21</b>	<b>22</b>
<b>OTROS</b>	5	8
	<b>100(994)</b>	<b>100(762)</b>

\*La tabla sólo incluye los proyectos de ley presentados por los legisladores y las legisladoras entrevistadas (31 mujeres y 35 varones) entre 2004 y 2006.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación <<http://www.diputados.gov.ar>>

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

## ¿Temáticas femeninas y masculinas?

Al considerar las áreas temáticas anteriormente expuestas como foco principal de interés y examinar la proporción de proyectos de autoría de legisladoras y legisladores al interior de cada una de ellas, es posible visualizar con mayor claridad la emergencia de jurisdicciones de política demográficamente femeninas y/o masculinas. Desde este ángulo, las diferencias ya identificadas se amplifican. De hecho, un 74 por ciento de las propuestas referidas a familia y niñez, un 73 por ciento de las relacionadas con salud y un 84 por ciento de las referidas al género han sido presentadas por mujeres. Otros campos donde las legisladoras han presentado una mayor proporción relativa de proyectos son derechos humanos, protección del usuario, políticas asistenciales, tercera edad, indígenas y discapacidad. En todos ellos, el número relativo de proyectos de legisladoras supera el 70 por ciento del total de las iniciativas. Inversamente, un 63 por ciento del total de los proyectos económicos ha sido impulsado por varones, así como un 69 por ciento de las propuestas relativas a las relaciones exteriores (tabla 4.3).

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

**Tabla 4.3.**  
Participación relativa de los proyectos de legisladoras y legisladores dentro de cada área temática (2004-2006), en porcentajes\*

	Proyectos impulsados por legisladoras	Proyectos impulsados por legisladores
<b>PRODUCCIÓN</b>		
Economía, Producción, Infraestructura y Servicios Públicos	37	63
Trabajo, Empleo y Previsión Social	57	43
<b>REPRODUCCIÓN</b>		
Familia, Niñez y Juventud	74	26
Género	84	16
Salud	73	27
Ambiente	57	43
Cultura	58	42
Educación	53	47
Políticas Asistenciales	71	29
Protección del Usuario	72	28
Tercera Edad, Indígenas y Discapacidad	71	29
<b>PRESERVACIÓN DEL SISTEMA</b>		
Derechos Humanos	81	19
Justicia y Legislación Penal	52	48
Estado, Legislación Electoral y Partidaria, Rendición de Cuentas	45	55
Relaciones Exteriores	31	69
Seguridad Interior y Defensa Nacional	58	42

\* Distribuciones calculadas a partir de un total de 1.756 proyectos. Los números absolutos están entre paréntesis y los porcentajes fueron calculados por fila.

*Fuente:* elaboración propia basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

El análisis de los proyectos presentados por legisladores y legisladoras sugiere la existencia de jurisdicciones de política que pueden ser tipificadas como femeninas (la *reproducción*) y masculinas (la *producción*), en concordancia con los hallazgos de las secciones anteriores del capítulo, así como del examen longitudinal de la composición por sexo de las comisiones legislativas permanentes de ambas Cámaras. Recuperando los relatos de dos legisladoras:

La presencia de la mujer [en el Congreso] otorga a algunos temas la importancia que a veces los hombres no le dan, *principalmente en todos los temas que no tienen que ver con la economía*. Me parece que la mujer en eso tiene mucha más presencia (legisladora PJ).

*Hay algunos temas en los cuales lamentablemente los hombres no se involucran*. No son solamente los temas de la mujer. Son los temas de la niñez, de la infancia, de la adolescencia, de los jóvenes, de las adicciones, de la educación. *En general, son temas en los cuales hay muy poco involucramiento de legisladores varones* (legisladora PJ).

Más allá de la generización evidenciada en las esferas de la *producción* y la *reproducción*, la *preservación del sistema institucional* no parecería un dominio “reservado” a los actores de uno u otro sexo. Desde la óptica de la evidencia comparada disponible, esto implicaría una novedad<sup>74</sup>.

## A modo de cierre

Recapitulando los hallazgos del presente capítulo, legisladores y legisladoras exhiben diferencias respecto de sus prioridades de política. Desde la óptica de nuestros interlocutores e interlocutoras, la expresiva inclusión de mujeres en el Congreso Nacional habría contribuido a ampliar la agenda de debate y elaboración de proyectos, “desbloqueando” el tratamiento de determinados temas, incorporando nuevas preocupaciones y asuntos “no tradicionales” o “invisibles”, según los términos expresados por legisladores y legisladoras. El hecho de que algunos legisladores reconocieran la existencia

<sup>74</sup> Por un reciente análisis del caso uruguayo, véase Johnson (2006); así como Skard y Haavio Mannhila (1985) para Finlandia y Suecia.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

de cuestiones que eran *tabú* o *vergonzantes* desde una óptica masculina –tales como los relativos a la sexualidad– o de problemas que no llegaban a ser reconocidos como tales, abona esta línea interpretativa.

A las legisladoras se les adjudica (y ellas mismas se adjudican) una mayor dedicación a temas vinculados con la *reproducción*, incluyendo cuestiones referidas a la infancia y los jóvenes, la prevención de adicciones, la educación y la familia, así como a los derechos humanos de mujeres y la equidad de género. En este marco, la voluntad de representar a las mujeres fue sugerida exclusivamente por legisladoras, lo cual se ha visto reflejado en las propuestas de ley presentadas por ellas.

La mentada mayor dedicación de las legisladoras a determinadas temáticas fue celebrada –principalmente, pero no exclusivamente, por legisladores– en términos de una *complementación* de perspectivas, lo cual implícitamente reconoce la existencia de una división sexual del trabajo que no es puesta en cuestión. En cambio, desde una perspectiva crítica –ofrecida sólo por parte de mujeres– esta situación fue interpretada en clave de una segmentación que expresa jerarquías. Los “temas de mujeres” (considerados femeninos) no serían precisamente aquellos que se sitúan en la centralidad de los debates, relativos a los campos de política pública (como la economía) que concentran una mayor actividad por parte de legisladores *en detrimento* de las áreas en las cuales las legisladoras habrían cobrado más protagonismo. Por cierto, dicho protagonismo no excluye que las mujeres se ocupen de temas calificados como “tradicionales” (considerados masculinos), pero lo inverso no parecería una regla.

El análisis de los proyectos impulsados por legisladoras y legisladores sugirió la existencia de dos grandes áreas generizadas de legislación, la *producción* y la *reproducción*, manifiestamente asociadas con papeles desempeñados por varones y mujeres en el orden social. Esta división temática refleja, ciertamente, una atávica distinción del trabajo femenino relacionado con lo doméstico y el cuidado, y el masculino con las cuestiones públicas, más jerarquizadas. La posible conformación de campos temáticos considerados propios de legisladoras (por su condición de género femenino), presenta, al menos, dos problemas.

Primero, en la medida en que estos campos de política no son considerados *estratégicos*, parte de la labor de las legisladoras resultaría desvalorizada de hecho, o al menos no suficientemente jerarquizada en su importancia intrínseca. De este modo, a pesar de la relevancia atribuida a estas iniciativas en

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

un nivel discursivo, quienes ocupan posiciones de mayor poder organizacional (que son varones) no serían partícipes activos en el impulso y promoción de las mismas. Como corolario, desde una perspectiva de acumulación de poder—entendido aquí no como dominio sino como capacidad de acumular recursos para apuntalar una carrera política— la dedicación a asuntos *considerados* femeninos podría constituirse en una desventaja relativa. En segundo lugar, si asumimos que la representación política es una actividad que no sólo involucra cálculos instrumentales sino también compromisos de valor y juicio (Pitkin 1995), las *perspectivas sociales* que los varones podrían aportar a las cuestiones de género, niñez, familia o minorías—que pueden poseer impactos significativos en las condiciones de vida de la ciudadanía— se encontrarían en buena medida ausentes del debate político.

## CAPÍTULO V

### ¿Temas de mujeres? Las leyes de cupo sindical femenino y de aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW\*

Como hemos visto, los cargos de autoridad en el Congreso son predominantemente ejercidos por legisladores y algunas de las comisiones más jerarquizadas exhiben una composición demográficamente masculina. Asimismo, la propia agenda parlamentaria parecería dividirse entre temáticas consideradas masculinas y otras consideradas femeninas que serían de particular interés para legisladoras. A la luz de estos hallazgos, el Congreso de la Nación presenta algunos atributos que permitirían caracterizarlo como una organización generizada. Ahora bien, ¿ello significa que los legisladores no cooperan con legisladoras en el tratamiento y votación de proyectos que serían especialmente caros para algunas de ellas? Adicionalmente, ¿es posible inferir que la subrepresentación de mujeres entre las autoridades de los bloques y de determinadas comisiones dificulta el avance de propuestas relacionadas con cuestiones de género?

Para abordar estas preguntas, este capítulo analiza algunas instancias críticas del proceso legislativo que dio lugar a las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW. Las dos normas aquí seleccionadas se inscriben en una jurisdicción de política claramente visualizada como femenina. Aunque tanto la Ley de Cupo Sindical como la de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW ponen su acento en las mujeres, optamos por calificarlas como *iniciativas sobre género*

---

\* Este capítulo ha sido preparado por Mariana Caminotti y Ana Laura Rodríguez Gustá a partir de datos y testimonios consignados en un informe elaborado por Alejandro Bonvecchi.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

en la medida en que establecen regulaciones y obligaciones que aluden a la organización sociocultural de las relaciones de poder entre varones y mujeres en diferentes campos de la vida política, sociolaboral y familiar. El análisis se basa en información documental y en entrevistas realizadas con legisladoras impulsoras de ambas iniciativas<sup>75</sup>. La tabla 5.1 ofrece una síntesis de cada norma (sus textos completos se presentan en el Anexo V).

**Tabla 5.1.**  
**Síntesis de la Ley de Cupo Sindical Femenino y de la de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW**

LEY	CONTENIDO	SANCIÓN
<b>Ley 25.674</b> <b>Asociaciones Sindicales</b>	Participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadores en la rama o actividad de que se trate.  Integración de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales.  Porcentajes de dicha representación.	6 de noviembre de 2002
<b>Ley 26.171</b> <b>Protocolos</b>	Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999.	15 de noviembre de 2006

<sup>75</sup> De las bases de datos de ambas Cámaras se recabaron: fecha y firmas del proyecto original; giros y cambios de giro a comisiones; dictámenes de comisión; firmas y argumentos de los dictámenes y modificaciones al proyecto original; fecha de debate y votación en las Cámaras; argumentos formulados en los debates; y votaciones nominales.

## Antecedentes y estrategias para apuntalar los proyectos

En principio, el análisis del tratamiento legislativo de las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW sugiere que su impulso no habría sido prioritario para legisladores. En efecto, mientras que ningún diputado presentó un proyecto *propio* de institución de un cupo sindical femenino, sólo dos de las 35 propuestas de Aprobación del Protocolo fueron de autoría *exclusiva* de legisladores.

**Tabla 5.2.**  
Iniciadores/as de los proyectos antecedentes de las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo de la CEDAW

Proyecto	Sólo legisladoras	Sólo legisladores	Legisladoras y legisladores	Poder Ejecutivo Nacional
Cupo Sindical Femenino	2	0	4	—
Protocolo CEDAW	21	2	10	2

*Fuente:* elaboración propia. Bases de Datos de Proyectos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Honorable Senado de la Nación.

En este sentido, uno de los pocos senadores que apoyó activamente la Aprobación del Protocolo reconoció, en el propio recinto de la Cámara alta, el protagonismo de legisladoras en el impulso de este tipo de proyectos, ampliando así la agenda del Congreso:

Creo que hoy, que se habla de la vieja y la nueva política, *sin lugar a dudas los nuevos temas de la agenda política fueron introducidos en gran parte por las mujeres*. Por eso, tenemos una ley de salud reproductiva y procreación responsable o una ley de educación sexual o la de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; es decir, temas que quizás hubieran tardado más tiempo en llegar al Congreso de la Nación de no haber sido por la participación de las mujeres. Rescato estas cosas

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

porque, además, vienen de la mano con otra cuestión. Se dan con una particularidad que no es propia de otras leyes. No es habitual que en el Senado de la Nación se aplauda la aprobación de un proyecto. Pero esta clase de normas se aplauden y en forma espontánea porque son avances no sólo desde *la razón y del progreso positivo de la legislación* sino que también son *conquistas* que llegan luego de largas luchas. Por eso esas mujeres, que estuvieron tantos años en minoría y vienen luchando tanto, saludan el hecho de llegar a esta instancia que, en definitiva, es la concreción de sueños (senador Rubén Giustiniani, PS/Santa Fe)<sup>76</sup>.

A pesar de su importancia, para las legisladoras entrevistadas los dos proyectos aquí considerados tendieron a ser calificados en términos de “temas de mujeres”, los cuales no recibirían la misma valoración que otras cuestiones (como las económicas) que concitan mayor atención por parte de legisladores. Estas interpretaciones abonan la presuposición de que la división sexual de los temas de agenda del Congreso no implica una *complementación* entre temáticas que ocupan a mujeres y varones sino una diferenciación *jerárquica* entre jurisdicciones de política:

En general, los temas vinculados al género en el ámbito político [...] son tomados como temas muy menores. Menores significa que se minimizan<sup>77</sup>.

Como todas las cuestiones que tienen que ver con el género, los hombres empiezan siempre... relativizando la importancia. Y esto vale para este proyecto [de Cupo Sindical Femenino] y para muchos otros proyectos que tienen que ver con el género. Nos cuesta trabajo que los hombres entiendan *la necesidad social* de algunas cosas y la importancia que tiene para el mejoramiento social la incorporación en la agenda de los *temas de las mujeres* (diputada Graciela Camaño, FPV-PJ)<sup>78</sup>.

Hay una tendencia... de las sutiles y múltiples discriminaciones en los espacios sociales que también repercuten acá. En los debates económico-financieros siguen estando subrepresentadas las voces femeninas. ¡Y encima en la valoración social esos temas son importantes y estos no! Seguramente algunos varones querían hablar de esto, pero tienen *vergüenza* de hablar de estas cosas, porque este es *tema de mujeres* (senadora María Cristina Perceval, PJ/Mendoza)<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Versión taquigráfica (provisional). Cámara de Senadores de la Nación. 26/Reunión - 24/Sesión ordinaria - 1/ de noviembre de 2006. Énfasis propio.

<sup>77</sup> Entrevista personal confidencial realizada por Alejandro Bonvecchi, Buenos Aires.

<sup>78</sup> Entrevista personal realizada por Alejandro Bonvecchi. Buenos Aires, 8 de agosto de 2007.

<sup>79</sup> Entrevista personal realizada por Alejandro Bonvecchi. Buenos Aires, 17 de julio de 2007.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Un sugerente indicio de la generización de las temáticas de los proyectos de Ley de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW viene dado por el siguiente hecho: quienes los redactaron, buscaron cofirmantes y los presentaron fueron mayoritariamente legisladoras y no legisladores. En los dos casos, las autoras de las iniciativas podrían ser calificadas como *policy entrepreneurs*; es decir, como agentes que iniciaron dinámicas de cambio político a través del despliegue de actividades y estrategias en aras de generar apoyos para nuevas propuestas (Mintrom 1997: 738-739).

Las legisladoras que promovieron ambas iniciativas apelaron a diversas estrategias políticas, básicamente: i) la formación de coaliciones parlamentarias lideradas por mujeres e integradas por representantes de ambos sexos de un arco partidario lo más amplio posible; y ii) la formación de coaliciones extraparlamentarias con actores de peso<sup>80</sup>. En el caso del Cupo Sindical Femenino, el aval de algunos dirigentes sindicales de la Confederación General del Trabajo (CGT) fue crucial, tal como lo fue el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional bajo la presidencia de Néstor Kirchner para la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

Además de estas tareas de formación de coaliciones, las legisladoras impulsoras de ambas normas emplearon estrategias de trámite legislativo para mantener los proyectos en estado parlamentario y posibilitar su inclusión en la agenda. Dichas estrategias fueron de dos tipos: la reiteración de la presentación de los proyectos y la postergación de su tratamiento, utilizada en los dos casos. La reiteración de la presentación de los proyectos buscó mantener los temas en la lista de asuntos pendientes de las comisiones, mecanismo institucional que permitió a las legisladoras darse tiempo para la conformación de coaliciones de apoyo. En cambio, la postergación del tratamiento de los proyectos abrió un compás de espera ante la oposición a las iniciativas por parte de actores con capacidad de veto.

En el caso del Protocolo Facultativo de la CEDAW, las dificultades principales para promover el avance y la sanción del proyecto provinieron de la

<sup>80</sup> Siguiendo la clásica definición de Riker (1962), una coalición es una asociación entre actores individuales o colectivos, que es fruto de una selección de estrategias para alcanzar un determinado fin. Por definición, las coaliciones no necesitan ser estables ni siquiera totalmente explícitas, aunque sí funcionalmente útiles para maximizar la posibilidad de alcanzar el fin propuesto.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

oposición de algunos miembros de la conducción de la comisión clave en el Senado—la de Relaciones Exteriores y Culto—y de actores extraparlamentarios opuestos a la iniciativa—el Poder Ejecutivo durante la presidencia de Duhalde y, en general, la Iglesia Católica—. En el caso del Cupo Sindical Femenino, los obstáculos estuvieron dados por el peso político de los legisladores justicialistas de extracción sindical que integraban la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados en 2001. En ambas circunstancias, las legisladoras que impulsaban los proyectos optaron por postergar su tratamiento en las respectivas comisiones hasta que cambiara su composición y, específicamente, la de las conducciones, en beneficio de membresías y líderes más receptivos.

Si bien los legisladores no asumieron un papel protagónico en la promoción de estas normas, su participación en el proceso legislativo resultó decisiva. Por cierto, en la medida en que las posiciones institucionales clave para la inclusión y el tratamiento de estos proyectos en la agenda del Congreso (las jefaturas de bloque y la mayoría de los cargos de autoridad de comisión y de las Cámaras) estaban ocupadas por varones, su apoyo fue una condición imprescindible para el avance y la sanción de los mismos. De hecho, los dictámenes de mayoría en las comisiones de la Cámara iniciadora de cada uno de ellos fueron firmados por autoridades de Cámara, de bloque o de comisiones de ambos sexos<sup>81</sup>.

## La Ley de Cupo Sindical Femenino

Legalmente, en la Argentina, mujeres y varones tienen el mismo derecho de participar en organizaciones sindicales. No obstante, los cargos directivos de mayor jerarquía dentro de los sindicatos suelen ser ocupados por varones, incluso en aquellas ramas de actividad en las cuales la participación de trabajadoras es elevada (Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 1996). En 1997, durante la segunda presidencia de Carlos S. Menem (PJ), el Instituto de la Mujer de la CGT organizó el Primer Encuentro de Mujeres Sindicalistas de la Provincia de Buenos Aires, reali-

<sup>81</sup> Se consideran únicamente los datos correspondientes a la Cámara iniciadora porque ninguno de los proyectos experimentó modificaciones en la Cámara revisora.

zado en Mar del Plata. Entre otros temas, allí se planteó y se discutió la necesidad de contar con una Ley de Cupo para las elecciones de cargos sindicales. A comienzos del siguiente año, con el propósito de fortalecer la posición de las dirigentes sindicales de niveles medios, el Instituto de la Mujer de la CGT lanzó un Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades y de Trato, entre cuyas iniciativas se incluía el Cupo Sindical Femenino (*Ibid.* 2000). En 2007, la diputada Graciela Camaño (FPV-PJ), proveniente de las filas del sindicalismo, rememoró dicha experiencia en los siguientes términos:

En el mundo sindical se reivindicaba la posibilidad de un cupo. O sea, las mujeres sindicalistas con las que yo estoy vinculada reivindicaban las posibilidades de tener un cupo... En la campaña [electoral] de 1997 yo recuerdo actos en donde se comprometía, la señora de Duhalde, con el tema del cupo [sindical].

El 6 de noviembre de 2002, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde (PJ), el Congreso aprobó la Ley de Cupo Sindical Femenino (Ley 25.674). Esta norma resultó de la conjunción de dos proyectos impulsados por la entonces diputada Margarita Stolbizer (UCR) y por Graciela Camaño durante la presidencia de Fernando de la Rúa (Alianza UCR-FREPASO). La iniciativa de Stolbizer, presentada el 29 de diciembre de 2000, fue co-firmada por otras dos diputadas de la UCR, dos diputadas del FREPASO y un diputado de esta última fuerza política. El proyecto de Camaño, presentado el 1 de marzo de 2001, fue cofirmado por otras catorce diputadas del PJ.

El proyecto de Stolbizer, girado por la presidencia de la Cámara de Diputados a las comisiones de Legislación del Trabajo, por un lado, y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, por el otro, proponía: a) que cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales debía contar “con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad”, y b) que los acuerdos celebrados sin esa representación proporcional de mujeres no fueran “oponibles a las trabajadoras, salvo cuando fijaren condiciones más beneficiosas”<sup>82</sup>. Con ello, se trataba de asegurar la participación de mujeres en la discusión de convenios colectivos de trabajo y generar oportunidades para la incorporación de cuestiones de género en dichos convenios. Al ser entrevistada en 2007, Stolbizer relató del siguiente modo su experiencia:

<sup>82</sup> Proyecto 7946-D-2000, artículos 1° y 2°.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

Durante los dos períodos como diputada, los ocho años, fui miembro de la Comisión de Legislación del Trabajo... Durante los años en que yo fui miembro de la comisión, tres años fui a la OIT... Los dos primeros años que fui era todavía durante el gobierno de Menem, entonces fuimos, como todos los legisladores, casi como observadores, nada más... Y el tercer año, ya en el gobierno de De la Rúa en el 2000, a mí me incluyen en la delegación oficial de la OIT justamente porque el convenio que se discutía era el convenio de protección a la maternidad... Entonces tengo una anécdota: no nos olvidemos que estaban los representantes de todos los países del mundo. Bueno, los occidentales más o menos tenemos estándares y parámetros parecidos, los africanos no. Entonces, en una de esas discusiones, la discusión era que si la mujer muere en el parto, que era la propuesta que nosotros llevábamos, el hombre tiene que gozar de la licencia en su trabajo para cuidar a su bebé si ha quedado sin su mamá, lógicamente... Para nosotros es una cosa absolutamente natural. Más natural, imposible. Resulta que los africanos saltan, enojados, exacerbados con esto porque eso no podía ser así. Si la mujer se muere para eso está la hermana, la otra esposa... Claro, porque ellos venían con una cultura tan diferente donde la mayoría de las veces el hombre tiene varias mujeres simultáneamente, por ejemplo, y la reemplazan inmediatamente... *Entonces ahí es donde yo pensé cómo en una cuestión que realmente tiene que ver con la protección de los derechos de la mujer... todas esas cosas tan claramente femeninas como son la protección de la maternidad y los derechos de igualdad de las mujeres en sus posibilidades de acceso al trabajo, eran discutidas por los varones. La verdad es que a mí me marcó mucho eso. Me pareció inconcebible*<sup>83</sup>.

El proyecto de Camaño—que también fue girado a la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, pero no así a la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia—se proponía modificar el último párrafo del artículo 18 de la Ley de Asociaciones Profesionales para establecer que la representación de mujeres en los cargos electivos y representativos dentro de los sindicatos ascendiera “al 30% en aquellas asociaciones sindicales en las cuales el número de trabajadoras ascienda como mínimo a ese porcentaje”<sup>84</sup>. De este modo, se procuraba garantizar la participación de mujeres en la conducción de los sindicatos y, a través de ello, el tratamiento de pro-

<sup>83</sup> Entrevista personal realizada por Alejandro Bonvecchi. Buenos Aires, 13 de junio de 2007.

<sup>84</sup> Proyecto 25-D-2001, artículo 1°.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

blemáticas de género en las relaciones laborales y en los convenios colectivos. Con el propósito de iluminar el significado atribuido por Camaño a las “cuestiones de género”, consideremos el siguiente ejemplo que brindó durante la entrevista:

La idea de la presencia de la mujer es la necesidad de incorporar cuestiones de género en la relación laboral, que muchas veces son dejadas de lado o no se conocen por parte de los hombres. O no se les da el lugar de importancia que pudieran tener. Yo te hago un comentario: en el sindicato gastronómico, por ejemplo, nunca se había hablado en la paritaria de las vestimentas de las trabajadoras. Vos sabés que hay trabajadoras que cumplen sus funciones en bombacha y corpiño. Hay bares que atienden chicas que están desvestidas... El tema de la *vestimenta decente* de la mujer. O sea que eso, que son cosas que incluso cuando las propias mujeres lo plantearon en el ámbito de la comisión directiva los hombres no lo podían creer, después fue tomado como propio por los propios hombres y, obviamente, por las mujeres que integraban la paritaria. Hay un cambio. A mí me gratifica mucho.

Tras una serie de consultas y de discusiones con la diputada Stolbizer en el ámbito de la Comisión de Legislación del Trabajo, que ambas integraban, el 18 de abril de 2001 la diputada Camaño modificó su proyecto para establecer un cupo femenino proporcional a la cantidad efectiva de trabajadoras en la dirección de los sindicatos de aquellas ramas donde la proporción de mujeres fuese menor a un 30%<sup>85</sup>. En 2007, Camaño relató del siguiente modo las razones que la condujeron a modificar su propuesta:

Nos encontramos con los dos proyectos, y como uno trataba del cupo en la paritaria y el otro trataba del cupo en todo el estamento gremial pero no hacía hincapié en la paritaria, lo que hicimos fue incorporar al proyecto mío el proyecto de Margarita [Stolbizer] del cupo en la paritaria también. A mí me parece que ese tema no es un tema menor porque, en realidad, la paritaria es donde se resuelven todos los temas laborales. Me parecía, me parece, que fue un aporte muy valioso, y yo no lo había tenido en cuenta.

---

<sup>85</sup> Proyecto 634-D-2001.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

El proceso legislativo del proyecto de ley de Cupo Sindical Femenino tuvo su epicentro en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara baja, que tenía competencia específica sobre la materia. En palabras de Stolbizer:

[Con Graciela Camaño] trabajamos las dos juntas, fusionamos los dos proyectos, se aprobó primero en Diputados, porque era mejor negociar juntas, las dos, para un único proyecto... El mejor lugar para instalar casi todos los proyectos son las comisiones donde van a parar. Entonces [en este caso] lo mejor era *operar sobre esa comisión*. Por suerte, yo integraba esa comisión y Graciela Camaño también, la integrábamos desde muchos años atrás, entonces lo trabajamos ahí. A la Comisión de Legislación del Trabajo, por lo general, van quienes están vinculados [a la temática]: sindicalistas, abogados laboristas. Y bueno, entonces lo que se hizo fue tratar de *operar sobre ellos*.

Como fue planteado en el capítulo III, entre 1993 y 2007 la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados se caracterizó por su composición demográficamente masculina y por el hecho de que su presidencia siempre fue ejercida por varones. De acuerdo con nuestras entrevistas, el principal obstáculo que las impulsoras del Cupo Sindical Femenino debieron enfrentar no fue la oposición de *los legisladores* de modo general, sino la de *legisladores de procedencia sindical* que entonces se desempeñaban como autoridades de la comisión, lo cual los posicionaba como actores de veto (Tsebelis 2002)<sup>86</sup>. La capacidad de veto de estos legisladores resultaba de la combinación de dos factores: en primer lugar, del poder institucional que brinda el desempeño de la presidencia de una comisión para impulsar o bien para frenar el tratamiento de un proyecto y, en segundo lugar, del poder informal de decisión de los legisladores del PJ provenientes del sindicalismo en leyes referidas al campo del trabajo. Sólo tras el posterior retiro de algunos de ellos se abrió la posibilidad de colocar el proyecto en la agenda de la comisión.

Graciela Camaño destacó cómo, ante la oposición al proyecto por parte de los legisladores “gremiales”, resultó estratégico el manejo del tiempo:

<sup>86</sup> De acuerdo con Tsebelis (1998), los actores de veto (*veto players*) son aquellos actores (individuales o colectivos) cuyo acuerdo es necesario para la toma de una decisión política.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

[El proyecto fue] no muy bien recibido. No por los legisladores, sino por los legisladores gremiales... Mientras estuvo la presencia [de legisladores gremiales opuestos al proyecto dentro de la Comisión de Legislación del Trabajo] no hubo posibilidad siquiera de discutir el tema. *El tema se puso en discusión cuando se despejó el campo.*

Por el contrario, en el caso de la UCR, el Cupo Sindical Femenino no despertó mayores resistencias. Horacio Pernasetti, entonces presidente de ese bloque en la Cámara baja, era abogado laboralista, ejercía la vicepresidencia de la mencionada comisión y estaba dispuesto a apoyar la propuesta<sup>87</sup>. Como lo manifestó Stolbizer, poniendo de relieve una función central de las autoridades de bloque en el Congreso Nacional argentino, “si el Presidente [de bloque] decide que esto va, va. Ésa es la verdad”.

Paralelamente, la aprobación de este proyecto requirió la formación de coaliciones extraparlamentarias, que estuvieron integradas por algunos actores estatales y, fundamentalmente, por dirigentes sindicales de peso. Margarita Stolbizer aprovechó los contactos entablados en el marco de la delegación argentina ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con Noé Ruiz, secretaria general del Sindicato Argentino de Modelos y entonces secretaria de la Mujer de la CGT, la comisión tripartita en el Ministerio de Trabajo de la Nación y un grupo de trabajo organizado por Carmen Storani en el Consejo Nacional de la Mujer. Por su parte, la diputada Camaño apeló a sus contactos con la jerarquía de la CGT:

Para impulsar el proyecto, acá yo conté con [Rodolfo] Daer. Se lo convocó como Secretario General de la CGT y apoyó el proyecto. Yo había hablado con él, le expliqué la necesidad... y lo comprendió muy bien. Y con [Luis] Barrionuevo. Son las dos personas que me ayudaron a sacar el proyecto (diputada Graciela Camaño).

Precisamente, tras la visita a la Comisión de Legislación del Trabajo del secretario general de la CGT, Rodolfo Daer, y de representantes de la conduc-

<sup>87</sup> Horacio Pernasetti fue diputado nacional por la provincia de Catamarca durante tres períodos consecutivos (1993/1997, 1997/2001 y 2001/2005). El 14 de diciembre de 2005, el Dr. Pernasetti fue designado por la H. Cámara de Diputados de la Nación como miembro de la Auditoría General de la Nación, en carácter de Auditor General.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

ción de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el 20 de noviembre de 2001 el plenario de dicha comisión y de la de Familia, Mujer y Niñez y Adolescencia emitió un dictamen unánime recomendando la sanción del proyecto. Este dictamen fue aprobado sin debate ni votación nominal en la Cámara de Diputados el 27 de noviembre, y enviado al Senado. De acuerdo con Camaño, “el trámite fue un trámite tranquilo. Después de que vino el Secretario General de la CGT y dio su opinión favorable, nadie osó discutir las bondades del proyecto”.

Más allá de este resultado, posibilitado por el apoyo de legisladores y de actores masculinos del mundo sindical, el hecho de que las principales impulsoras y negociadoras del proyecto hayan sido legisladoras sugiere que, para el avance de determinados temas en la agenda del Congreso, las proporciones de mujeres en la organización importan. Como lo planteó Stolbizer:

Hay proyectos que algunas mujeres los empujan, los empujan, los empujan hasta que en algún momento ganamos por cansancio, ¿no? Pero, por supuesto, la mayor cantidad de mujeres en el Congreso ha permitido que algunos proyectos entraran en discusión. Este tema [el Cupo Sindical Femenino] no lo hubiera presentado nunca un varón, lo que hace que haya temas que se instalan, que se hablan, a partir de que hay mujeres en el Congreso.

En el Senado, el proyecto fue girado por la Presidencia de la Cámara a las comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Asuntos Constitucionales. El plenario de ambas comisiones emitió un dictamen, también unánime, el 6 de noviembre de 2002, y ese mismo día la Cámara alta sancionó, de nuevo por unanimidad, la Ley de Cupo Sindical Femenino.

## La Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1999<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> La CEDAW, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Cabe recordar que la CEDAW establece que la discriminación contra las mujeres resulta violatoria de los principios de igualdad de derechos y respeto de la dignidad humana, y dificulta su participación en la vida política, social, económica y cultural en las mismas condiciones que los hombres<sup>89</sup>. La Argentina ratificó la CEDAW en 1985 (Ley 23.179) y en 1994 le otorgó rango constitucional (art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional). Entre 1986 y 2006, el país presentó seis informes ante el Comité CEDAW, un órgano supervisor de la aplicación de la Convención integrado por veintitrés expertos y expertas elegidos por los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas. El área gubernamental responsable del cumplimiento de la Convención es el Consejo Nacional de la Mujer, creado en 1992 bajo la jurisdicción de la Presidencia de la Nación.

El Protocolo Facultativo de la CEDAW es un tratado internacional que instituye procedimientos para la presentación de denuncias referidas a la violación de los derechos humanos de mujeres consagrados en la Convención. Un primer procedimiento, de comunicación, autoriza al Comité CEDAW a recibir peticiones y efectuar opiniones y recomendaciones al Estado parte. Un segundo procedimiento, aplicable en casos de violaciones “graves” o “sistemáticas” de derechos, faculta al Comité a realizar investigaciones con el consentimiento del Estado parte. El artículo 10 del Protocolo, sin embargo, habilita a los Estados a no reconocer la competencia del Comité respecto de este último tipo de procedimiento (Sullivan 2004).

La Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley 26.171/06) fue el resultado de un proceso de seis años que comprendió las Presidencias de Fernando de la Rúa (Alianza UCR/FREPASO), Eduardo Duhalde (PJ) y Néstor Kirchner (FPV). En dicho lapso, se presentaron 35 proyectos para impulsar su aprobación, de los cuales 21 correspondieron a iniciativas de legisladoras, 10 a iniciativas conjuntas de legisladoras y legisladores, y dos a mensajes del Poder Ejecutivo Nacional. Sólo dos proyectos fueron de exclusiva autoría de legisladores.

<sup>89</sup> En el artículo 1º de la CEDAW, la expresión “discriminación contra la mujer” es definida como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

La Argentina firmó este Protocolo el 28 de febrero de 2000 y, posteriormente, el presidente De la Rúa envió un primer mensaje al Congreso solicitando su aprobación. El 30 de abril de 2002, ya bajo la presidencia de Duhalde, el Poder Ejecutivo solicitó el retiro del proyecto enviado por el presidente De la Rúa que aguardaba su aprobación en el Senado. De acuerdo con el Contrainforme *Derechos Humanos de las argentinas: Asignaturas Pendientes del Estado*, elevado al Comité CEDAW por un conjunto de organizaciones de derechos humanos, dicha decisión presidencial obedeció a la fuerte presión ejercida por la Iglesia Católica y a la objeción del presidente Duhalde y de su canciller Carlos Ruckauf, quienes entendían que el Protocolo lesionaba la soberanía nacional y que no había “un suficiente resguardo frente a interpretaciones de la Convención y sus recomendaciones orientadas a la promoción de la despenalización del aborto”<sup>90</sup>.

Finalmente, durante la presidencia de Kirchner, el 30 de diciembre de 2004 el Poder Ejecutivo Nacional volvió a solicitar la aprobación del Protocolo a través de un segundo mensaje al Congreso<sup>91</sup>. Esta decisión de agenda del Ejecutivo, que indicó a los legisladores del oficialismo el interés presidencial en la materia, fue fundamental para la sanción de la ley dos años después. En palabras de una legisladora entrevistada:

Estuvimos mucho tiempo muchas mujeres [tratando de ponerlo en el temario] y algunos senadores varones acompañaron, como el senador Gerardo Morales (UCR), que fue uno de los senadores que realmente acompañó mucho. [Rubén] Giustiniani (PS) también, en forma militante... O sea, *hubo un peso importante de mujeres tratando de ponerlo en tema, en temario, en discusión, pero sólo se logró [la aprobación de la ley] cuando hubo una decisión del Poder Ejecutivo de acompañarlo* [...] El bloque radical, masivamente, siempre quiso acompañar este proyecto. Digo, siempre estuvo con vocación de tratarlo, incluso pedía en Labor Parlamentaria el tratamiento legislativo. Había más resistencia por parte de un sector del bloque justicialista, en concreto, de la senadora por San Luis, que votó en contra, muy militantemente, y la conducción del bloque justicialista no era una conducción, no es una conducción, a la que le importe, tenga o le dé jerarquía a los temas de género<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional N° 705/02 al Senado de la Nación, 30 de abril de 2002, receptado en el folio 3, expediente N° 107/02.

<sup>91</sup> Expediente 0852-PE-2004.

<sup>92</sup> Entrevista personal confidencial realizada por Alejandro Bonvecchi.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

En este caso, la discusión legislativa tuvo su epicentro en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado. Entre 2003 y 2006, esta comisión exhibió una composición demográfica predominantemente masculina y sus cargos de conducción fueron ejercidos exclusivamente por legisladores (véase capítulo III). En líneas generales, la cronología del tratamiento legislativo de la iniciativa de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW fue la siguiente.

El primer mensaje del Ejecutivo, presentado el 16 de mayo de 2001 durante el gobierno de la Alianza UCR-FREPASO, fue girado por la presidencia de la Cámara alta a la comisión anteriormente mencionada, que produjo dictámenes sobre el mismo en dos oportunidades (en 2001 y 2004, respectivamente), los cuales no llegaron a ser debatidos ni votados. En una primera instancia, el 28 de noviembre de 2001, el bloque justicialista solicitó la postergación del tratamiento del proyecto por tiempo indeterminado durante una sesión del Senado. En una segunda instancia, el 17 de diciembre de 2004, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara alta emitió un dictamen de mayoría que recomendaba aprobar el Protocolo con modificaciones, un dictamen de minoría que proponía su aprobación sin reservas, y otro dictamen, también de minoría, que proponía su rechazo. Por su parte, diversos proyectos presentados a partir de 2002 principalmente por senadoras de distintos partidos, también fueron girados a la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto del Senado, cuyos dictámenes tampoco llegaron a ser considerados en el recinto de esa Cámara.

En el debate del proyecto en el recinto, en ocasión de su sanción, un grupo de legisladores justicialistas –en particular los senadores Eduardo Menem (PJ/La Rioja) y Ramón Puerta (PJ/Misiones) y la senadora Liliana Negre de Alonso (PJ/San Luis)– argumentó que el hecho de que el Comité CEDAW estuviera facultado por el Protocolo para formular recomendaciones implicaba una posibilidad de avasallamiento de la soberanía del Estado argentino para tomar decisiones de política pública. Asimismo, la senadora Negre de Alonso señaló que el Comité había venido “fijando posición en el sentido de que aquellos países que en su legislación no tienen contemplado al aborto estarían efectuando una discriminación hacia la mujer” y, en consecuencia, había recomendado a los Estados parte de la Convención terminar con esa forma de discriminación<sup>93</sup>.

<sup>93</sup>Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, 1 de noviembre de 2006.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Sobre la base de estos mismos argumentos, en su dictamen de mayoría del 17 de diciembre de 2004, la Comisión de Relaciones Exteriores había propuesto la aprobación del Protocolo de la CEDAW con modificaciones. Concretamente, la modificación consistía en hacer uso de la reserva contemplada en su artículo 10, por el cual se autoriza a los Estados parte que lo aprueben a eximirse del procedimiento de investigación. Ambas tandas de dictámenes de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto (los correspondientes al proyecto del Poder Ejecutivo Nacional y a los proyectos de la senadora Perceval, de los senadores Arancio de Beller y Morales, y de la senadora Curletti y otros) fueron incluidas en el orden del día para la sesión del Senado del 16 de diciembre de 2004, pero no llegaron a ser debatidas ni votadas.

Durante este proceso, algunas legisladoras comprometidas con esta iniciativa realizaron reuniones con organizaciones sociales de mujeres y cooperaron con agencias del sistema de Naciones Unidas (UNIFEM, UNICEF), así como con organismos de derechos humanos (como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos), armando una red extraparlamentaria de apoyo para la aprobación del Protocolo sin reservas. La importancia de la cooperación con organizaciones extraparlamentarias, en el contexto de un estratégico manejo de los tiempos legislativos, fue especialmente enfatizada por la senadora María Cristina Perceval (FPV-PJ/Mendoza), una de las principales defensoras de esta iniciativa:

En 2002, no había ninguna posibilidad de que [el proyecto de ley] saliera sin reservas. Hasta donde nos acompañaban algunos pocos senadores, y algunas más senadoras, no todas, era por una cláusula interpretativa del derecho a la vida desde la concepción y una reserva sobre el mecanismo de denuncia. *En ese sentido, lo que hicimos fue instalar el tema aún con reservas pero dejar caer ese despacho...* Entonces, lo que hicimos fue que el tema estuviera en tratamiento pero no insistíamos ni trabajábamos para que ese despacho saliera sino que hacíamos, en paralelo, seminarios, encuentros, campañas, para instalarlo, no solamente dentro del Parlamento, sino en la sociedad... [Trabajamos con] periodistas comprometidas con el tema, con el Instituto de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, las agencias de Naciones Unidas, desde UNIFEM obviamente, UNICEF. En realidad, las agencias internacionales, todas explícitamente, nos acompañaron. Los movimientos de mujeres [también] explícitamente.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

En definitiva, los principales inconvenientes para la sanción de la Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW fueron la reticencia del Poder Ejecutivo durante la presidencia de Duhalde y la oposición de la mayoría del bloque justicialista de senadores—en particular, de las autoridades justicialistas de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, que proponían su aprobación con reservas. En un principio, la oposición de la Iglesia Católica contribuyó a desalentar el avance de la iniciativa. Luego, en el contexto de un enfrentamiento público con la jerarquía de la Iglesia Católica, el Poder Ejecutivo, bajo la administración de Kirchner, finalmente decidió impulsar la sanción del proyecto.

Así, el 1° de noviembre de 2006, tras una moción sobre tablas<sup>94</sup> que incorporó el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo en la agenda de la sesión del Senado, el Protocolo sin reservas fue debatido y aprobado por 32 votos a favor y 12 en contra. En esta oportunidad, el respaldo de las autoridades del bloque oficialista fue fundamental y se vio claramente apuntalado por el apoyo explícito del Ejecutivo, que contaba con mayoría en la Cámara alta. En este sentido, la senadora Vilma Ibarra (Partido para la Victoria / Ciudad de Buenos Aires) enfatizó el papel crucial desempeñado por las autoridades de los bloques más numerosos del Senado:

Para la eficacia y para lograr sacar ese proyecto la alianza necesaria fue con los Presidentes de los bloques mayoritarios... Ésta es una alianza necesaria, diría imprescindible<sup>95</sup>.

Con todo, proporcionalmente, las senadoras del Frente para la Victoria acompañaron el proyecto en mayor medida que los senadores de ese bloque. Más aún, considerando los 32 votos afirmativos que recibió la aprobación del Protocolo, un 40 por ciento de los mismos provino de dichas senadoras. En el caso de la UCR, si bien no se registró ningún voto negativo, también se evidencia un mayor acompañamiento de legisladoras que de legisladores, tomando en cuenta las ausencias del recinto. En cambio, en el caso de los bloques pequeños (varios de ellos unipersonales), no se observan patrones de comportamiento diferenciados por sexo.

<sup>94</sup> Una moción sobre tablas es un recurso institucional que implica “adelantar los tiempos de tratamiento de un proyecto en el recinto” (Calvo 2007: 214).

<sup>95</sup> Entrevista personal realizada por Alejandro Bonvecchi. Buenos Aires, 13 de julio de 2007.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 5.3.**  
**Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW - Votación Nominal**  
**Cámara de Senadores, por bloque y sexo**

	PJ-FPV		UCR		Otros	
	Senadoras	Senadores	Senadoras	Senadores	Senadoras	Senadores
<b>Afirmativo</b>	13	9	4	4	0	2
<b>Negativo</b>	1	5	0	0	3	3
<b>Ausente</b>	5	8	1	4	4	6

*Fuente:* elaboración propia con base en Senado de la Nación, Votación Nominal, 124º Período Legislativo – Ordinario – 24ª Sesión, Acta 13, Fecha 01/11/06.

Al tomar en consideración únicamente la votación por sexo, es posible advertir que este proyecto recibió un mayor apoyo por parte de senadoras que de senadores, puesto que algo más de la mitad de ellas votó afirmativamente, en comparación con un 37 por ciento de los senadores. Por otra parte, tanto los porcentajes de votos negativos como de ausentismo fueron más elevados entre senadores que entre senadoras.

**Tabla 5.4.**  
**Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW - Votación Nominal**  
**Cámara de Senadores, por sexo**

Voto	Senadoras	Senadores
Afirmativo	55 (17)	37 (15)
Negativo	13 (4)	19 (8)
Ausente	32 (10)	44 (18)
Total	100 (31)	100 (41)

*Fuente:* elaboración propia con base en Senado de la Nación, Votación Nominal, 124º Período Legislativo – Ordinario – 24ª Sesión, Acta 13, Fecha 01/11/06.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

El papel fundamental jugado por las senadoras en esta votación debe ser puesto en el contexto del considerable incremento en la proporción de mujeres en la Cámara alta a partir de la entrada en vigor del cupo femenino. En tal sentido, la senadora Perceval estableció una vinculación explícita entre la mayor presencia de mujeres y el tratamiento y posterior aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW:

Con la incorporación en 2003 de senadoras, ahí hubo una interesante presencia de mujeres que fueron más favorecedoras, aun no compartiendo en otros temas iguales posiciones, pero se hizo un grupo interesante de cinco o seis senadoras que, dentro de nuestro bloque, y en concordancia con mujeres del bloque de la minoría, de la UCR... *fuimos encontrando mayor receptividad interna en el Senado a partir de 2003 que antes.*

Como fue anteriormente sugerido, las legisladoras formaron coaliciones de apoyo dentro y fuera del Congreso para lograr el tratamiento y la aprobación del Protocolo, y desplegaron estrategias que permiten caracterizarlas como *policy entrepreneurs*. Los legisladores, por su parte, no tuvieron igual protagonismo, pero controlaban recursos institucionales clave para favorecer su tratamiento y votación. Incluso, de acuerdo con la senadora Perceval, algunos senadores de su mismo bloque “*no habían hecho suyo el tema, pero habían hecho suya la defensa de que otros no lo frenaran*”. En sus palabras:

[Estos senadores] no hablaron en el recinto por el [Protocolo de la] CEDAW, no militaron el tema, no repartieron nuestras cartillas, no fueron a los encuentros que hicimos con Cancillería con las chicas provinciales, pero *favorecieron decididamente que el tema se tratara en lo que eran las definiciones de agenda parlamentaria dentro del Congreso.*

En la Cámara de Diputados, el proyecto con media sanción del Senado fue girado por su presidencia a las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto, por un lado, y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, por el otro. El plenario de ambas comisiones emitió un dictamen de mayoría que recomendó la aprobación del proyecto, así como disidencias al dictamen mayoritario y dos dictámenes de minoría cuyo contenido se desconoce pues no han sido publicados. En la sesión del 22 de noviembre de 2006, tras un breve debate, la Cámara de Diputados sancionó la Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de CEDAW sin reservas por 116 votos a favor, 30 en contra y tres abstenciones.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Tabla 5.5.**  
**Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW - Votación Nominal**  
**Cámara de Diputados, por bloque y sexo**

	FPV/PJ		Justicialismo Nacional		Peronismo Federal		ARI		PRO		Partido Socialista		UCR		Otros	
	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V	M	V
<b>Afirmativo</b>	35	41	0	0	4	1	6	3	0	0	1	2	8	11	2	2
<b>Negativo</b>	1	2	2	2	1	4	0	0	1	5	0	1	0	1	5	5
<b>Ausente</b>	9	27	2	4	2	8	3	2	0	3	1	0	3	16	4	22

V= Varones; M= Mujeres.

Fuente: Bonvecchi (2007).

Como indica la tabla 5.5, un análisis de las votaciones nominales de la Cámara baja por bloque partidario y sexo pone de manifiesto algunas diferencias entre legisladores y legisladoras en el seno de los mismos. Los bloques Justicialismo Nacional y PRO fueron los únicos que claramente no acompañaron el proyecto, ya sea mediante el voto negativo o la ausencia de sus integrantes de ambos sexos. En cambio, en el FPV y la UCR el proyecto recibió un apoyo masivo por parte de sus respectivas diputadas, mientras que el acompañamiento de los diputados fue menor en ambos casos. En el FPV, prácticamente no se registraron votos negativos, pero un 38 por ciento de sus legisladores estuvo ausente en la votación del proyecto. Por su parte, sólo un legislador de la UCR votó de modo negativo, pero un 57 por ciento de los integrantes de ese bloque no estuvo presente en el recinto.

Considerando únicamente la votación por sexo, se manifiesta una diferencia en el comportamiento de legisladores y legisladoras aún más acentuada que la ya observada en el Senado. En efecto, casi dos tercios del total de diputadas votaron afirmativamente este proyecto, guarismo que desciende a poco más de un tercio del total de diputados. Más aún, los datos evidencian que la mitad de los diputados nacionales estuvo ausente durante la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW en la Cámara baja.

**Tabla 5.6.**  
**Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW – Votación por sexo**  
**Cámara de Diputados**

Voto	Diputadas	Diputados
<b>Afirmativo</b>	62 (56)	37 (60)
<b>Negativo</b>	11 (10)	12 (20)
<b>Ausente</b>	27 (24)	51 (82)
<b>Total</b>	100 (90)	100 (162)

*Fuente:* elaboración propia con base en Bonvecchi (2007).

### Una breve consideración sobre los argumentos de legisladoras y legisladores

En ninguno de los dos casos estudiados pudieron constatarse diferencias significativas entre los argumentos empleados por legisladores y legisladoras durante los debates en las distintas comisiones. La documentación disponible –por ejemplo, los fundamentos de los dictámenes producidos por las comisiones– no permite apreciar mayores contrastes. De modo convergente, las legisladoras entrevistadas manifestaron no haber percibido diferencias argumentativas durante la discusión de estas iniciativas. Más bien, desde su perspectiva, las posiciones desplegadas estuvieron inscriptas en discusiones ideológicas sobre los temas tratados. En este marco, resulta especialmente destacable la centralidad que adquirió la cuestión del aborto como línea divisoria de las posiciones a favor o en contra de los proyectos de Aprobación del Protocolo de la CEDAW, alegado tanto por parte de legisladores como por parte de legisladoras.

En el caso del Cupo Sindical Femenino, todos los argumentos fueron favorables a la sanción del proyecto, aunque con algunas variantes. Por ejemplo, el escaso acceso de mujeres al ejercicio de cargos sindicales –o su “confinamiento” a áreas “de mujer” o acción social–, así como la inadecuación de los horarios de reuniones con el desempeño de tareas domésticas, sólo fueron aspectos señalados como problemáticos por legisladoras. En cambio, dos tipos de argumentos distintos que suelen emplearse en los debates sobre

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

leyes de cuotas—el que enfatiza la necesidad de garantizar un derecho y otro más instrumental, que acentúa los posibles “aportes” que podría acarrear el acceso de mujeres a determinados ámbitos de decisión (graficado en la expresión “hay que darle una nueva mirada femenina a la acción sindical”)—fueron esgrimidos tanto por legisladores como por legisladoras. Aunque las cuotas, en tanto medidas de acción afirmativa, sólo buscan promover el ingreso de mujeres en espacios u organizaciones en las cuales su participación se encuentra sistemáticamente reducida, el empleo de argumentos de tipo instrumental suele ser un recurso político estratégico para apuntalar demandas de igualdad.

## A modo de cierre

El examen de instancias críticas del proceso legislativo de los proyectos de Ley de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW puso de manifiesto que ambas iniciativas fueron impulsadas primordialmente por legisladoras, en virtud de un compromiso sustantivo con temáticas de género. Aunque algunos legisladores acompañaron dicho impulso inicial (especialmente bajo la forma de la cofirma), quienes redactaron los proyectos, buscaron cofirmantes y los presentaron fueron mayoritariamente legisladoras. De hecho, el número de propuestas presentado únicamente por varones fue muy escaso, lo cual parecería apuntalar la percepción de que las reformas orientadas a promover la igualdad de género suelen ser visualizadas como “temas de mujeres” y no así como responsabilidades compartidas. En consecuencia, los legisladores no asumen posiciones protagónicas con respecto a discusiones cruciales en la agenda internacional contemporánea de derechos humanos<sup>96</sup>.

El impulso de ambas propuestas supuso el empleo de distintas estrategias por parte de legisladoras y la utilización de procedimientos de trámite legislativo comúnmente empleados para favorecer el avance de cualquier tipo de iniciativa en el Congreso. Dada la composición por sexo de ambas Cámaras,

<sup>96</sup> Véanse, a propósito, las *Conclusiones Convenidas sobre el Papel de los Hombres y los Niños en el logro de la Igualdad de Género* de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (2004).

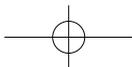
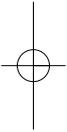
## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

toda coalición parlamentaria debe incorporar legisladores y legisladoras, pero no toda coalición es liderada por mujeres, como lo fueron las conformadas para apoyar el avance y la aprobación de estas normas.

En tal sentido, los casos explorados parecen sugerir que la posibilidad de incorporar iniciativas sobre igualdad de género en la agenda del Congreso se vio facilitado por la presencia de proporciones relativamente elevadas de legisladoras. Incluso, la votación nominal de la Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW indica que, en este caso, la presencia numérica de legisladoras también resultó fundamental, especialmente en el Senado. Si bien el apoyo de legisladores y de actores extraparlamentarios fue clave para posibilitar el tratamiento y la sanción de ambas leyes, dicho apoyo debió ser negociado puesto que, de acuerdo con la evidencia examinada, estas temáticas no figuraban entre sus prioridades.

En definitiva, la subrepresentación femenina entre las máximas autoridades de los bloques y de las comisiones encargadas de tratar ambos proyectos —la de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados en el caso del Cupo Sindical Femenino, y de Relaciones Exteriores y Culto del Senado en el caso del Protocolo de la CEDAW— no obstaculizó su tratamiento. No obstante, el hecho de que los cargos jerárquicos del Congreso fueran ejercidos predominantemente por varones hizo que algunos legisladores (y no legisladoras) controlaran la mayoría de los recursos institucionales clave para su discusión y su transformación en leyes.

A la luz de lo expuesto, las temáticas relacionadas con la igualdad de género están casi exclusivamente en manos de legisladoras, pero no parecen ser jerarquizadas por parte de legisladores que detentan posiciones de poder institucional que permiten favorecer o bien bloquear la aprobación de leyes. De esta forma, la diferenciación funcional y la diferenciación jerárquica observadas en capítulos previos resultan problemáticas para la institucionalización de una agenda de género.



## VI. CONCLUSIONES

### Claroscuros de la igualdad de género en la política argentina

Al promulgar la Ley de Cupo Femenino, la Argentina pasó a ser visualizada como un país innovador por sus capacidades de idear y de poner en práctica una modalidad de acción afirmativa que no tenía antecedentes internacionales. En poco más de quince años, el Congreso Nacional ha pasado a ser una de las organizaciones legislativas con mayores proporciones de mujeres del mundo. En 2008, la Argentina se ubica por delante de la mayoría de los países europeos cuyas democracias suelen caracterizarse como “establecidas”, y también aventaja a naciones como Estados Unidos, Canadá y Australia<sup>97</sup>. En este sentido, el país representa un caso líder y una experiencia exitosa.

Observando estos números, y teniendo en cuenta que el país tiene por primera vez una Presidenta electa, sería posible suponer que la igualdad entre mujeres y varones ha sido cabalmente conquistada en la política argentina. De hecho, la presencia de mujeres en espacios de decisión implica un *reconocimiento social* del derecho de grupos previamente excluidos a participar en la definición e implementación de políticas públicas. Sin embargo, este estudio ha matizado ese supuesto al develar algunas desigualdades de género que aún tienen lugar dentro del Congreso Nacional. Básicamente, el análisis emprendido ha permitido identificar dos dinámicas institucionalizadas de reproducción de la desigualdad: la existencia de una estructura de oportunidades políticas generizada y de una agenda temática claramente dividida por sexo, en cuyo marco ciertos temas considerados “de mujeres” no gozarían de la misma jerarquía que otras cuestiones calificadas como “tradicionales”.

<sup>97</sup> Véase <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (consulta: 28 de agosto de 2008).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Si bien el cupo femenino, como *política de acceso* (Rodríguez Gustá 2008) ha favorecido una notable ampliación del número de legisladoras en ambas Cámaras del Congreso de la Nación, a diecisiete años de su promulgación probablemente sea hora de idear otras medidas capaces de enfrentar manifestaciones renovadas de la desigualdad de género en la arena político-institucional.

### La generización de la estructura de oportunidades políticas

Uno de los hallazgos más importantes de este estudio sugiere que la construcción de autoridad en el Congreso estaría anclada en la desigualdad de género. Al examinar los cargos de conducción legislativa más jerarquizados, se puso en evidencia la existencia de un *techo de cristal* que dificulta a las mujeres llegar a los mismos lugares donde llegan los hombres (Osborne 2005), a pesar de las elevadas proporciones de diputadas y de senadoras nacionales. Si bien recientemente las legisladoras han accedido a ejercer vicepresidencias de ambas Cámaras, se verifica un sistemático menor acceso de mujeres al desempeño de las presidencias de comisiones institucionalmente relevantes, como las de Presupuesto y Hacienda. La expresión más acabada de este techo de cristal es el persistente *monopolio* masculino de las presidencias de los bloques numéricamente más significativos (como los del Justicialismo en sus distintas variantes y la UCR) y de las propias Cámaras. Desde el retorno de la democracia, el Senado y Cámara de Diputados nunca han sido presididos por legisladoras.

Puesto que el Congreso Nacional no es una organización con fronteras cerradas sino un eslabón en una red de instituciones políticas, las relaciones de género que tienen lugar en su interior no están desvinculadas de las trayectorias previas de sus miembros y del modo en que los partidos llevan adelante la confección de listas. Como hemos indicado, los antecedentes predominantemente legislativos son característicos de las trayectorias de mujeres, mientras que los cargos ejecutivos resultan particularmente frecuentes entre hombres. Los legisladores han desempeñado cargos ejecutivos electivos (como los de gobernador o de intendente) en mucha mayor medida que las legisladoras, o bien otras funciones que implican un importante manejo de recursos públicos (como la de ministros provinciales, por

ejemplo). Además de haber ejercido un menor número de cargos ejecutivos previos, las legisladoras generalmente han accedido a puestos de menor jerarquía formal, principalmente como titulares de secretarías y subsecretarías provinciales y/o municipales. Si los cargos ejecutivos electivos son, en la Argentina, nodos centrales de acumulación de poder político territorial, las mujeres se encontrarían en una situación de desventaja en la arena de la competencia electoral.

Más allá de la identificación de desigualdades en el acceso a cargos previos, la generización de la estructura de oportunidades políticas también se evidenció en la propia dinámica de los procesos de selección de candidatos. Como fue analizado, éstos se encuentran impregnados por códigos culturales masculinos que se expresan en imágenes del liderazgo, lugares y horarios de reuniones. En este marco, grupos específicos de varones controlan recursos críticos y protagonizan la toma de decisiones. De hecho, varios legisladores sugirieron haber sido agentes decisorios en la negociación de las listas, mientras que la mayoría de las legisladoras subrayó la escasa injerencia de mujeres en ellas. Asimismo, nuestros datos indican que las listas de candidatos a diputados y senadores nacionales suelen ser encabezadas por hombres. Así pues, la desigualdad de género parece ser constitutiva de los procesos de selección de candidatos, al punto en que se habrían edificado espacios segmentados de competencia política donde las candidatas tienden, mayormente, a ser emplazadas de forma acorde con las exigencias *mínimas* de la Ley de Cupo Femenino.

En suma, las desigualdades de género que aún se manifiestan dentro del Congreso resultan de una acumulación de desventajas que afrontan las mujeres en distintas instancias del proceso político (acceso a cargos estatales, control de recursos críticos, capacidad de decisión en los partidos). No obstante, el Congreso no es un mero espejo de dicha desigualdad estructural puesto que, en ocasiones, también permite que algunas mujeres cobren visibilidad política y protagonismo público. De hecho, Cristina Fernández de Kirchner (FPV), la primera Presidenta electa de la historia argentina; Elisa Carrió (Coalición Cívica), la segunda candidata presidencial más votada en 2007; Fabiana Ríos (ARI), primera gobernadora electa del país; y Margarita Stolbitzer, quien en 2007 fue la segunda candidata a gobernadora más votada en la provincia de Buenos Aires, construyeron su capital político desde el Congreso Nacional.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

## Una agenda temática dividida

Otro hallazgo de esta investigación devela que el crecimiento de las proporciones de legisladoras nacionales habría generado un proceso de innovación y de ampliación de la propia agenda del Congreso. La atención brindada por legisladoras a cuestiones de política pública anteriormente relegadas habría *desbloqueado* el debate de asuntos claramente enmarcados en la agenda internacional contemporánea de derechos humanos. Ciertamente, las iniciativas relativas a los derechos de los niños y niñas, de pueblos originarios, de las personas con capacidades diferentes, de la tercera edad, y la igualdad de género, entre otras cuestiones, cobraron una notoria preeminencia entre las propuestas impulsadas por legisladoras. Los legisladores, por su parte, mostraron una mayor inclinación a presentar iniciativas de orden económico. En este marco, la preocupación por atender intereses o necesidades de mujeres fue planteada únicamente por legisladoras, lo cual sugiere un vínculo entre la representación *descriptiva* y *sustantiva* que últimamente ha despertado un creciente interés en la literatura.

Ahora bien, en la medida en que este proceso de innovación temática ha tenido lugar en el marco de una lógica organizacional generizada, los asuntos considerados “de mujeres” revisten un menor valor simbólico que otros calificados como “tradicionales”, de los cuales históricamente se han encargado hombres. De hecho, el estudio del tratamiento legislativo de las leyes de Cupo Sindical Femenino y de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW reveló comportamientos diferenciados por parte de legisladores y legisladoras, concordantes con esta división jerarquizada del trabajo en el Congreso de la Nación. Las legisladoras no sólo fueron sus iniciadoras principales sino que, además, su voto afirmativo fue clave para la Aprobación del Protocolo de la CEDAW.

Una conclusión adicional de este trabajo es que la segmentación sexual de los temas de agenda no sería el fruto de una simple agregación de preferencias individuales contingentes sino un fenómeno enraizado en la estructura misma de funcionamiento del Congreso argentino. A propósito de ello, el examen longitudinal de la composición por sexo de las comisiones permanentes de ambas Cámaras ha dejado entrever que las legisladoras tienden a participar más que los legisladores en comisiones relacionadas con la nueva agenda de derechos humanos anteriormente mencionada. En cambio, los legisladores parecerían

llevar la “voz cantante” en cuestiones relativas al presupuesto, las finanzas y las relaciones exteriores, institucionalmente más jerarquizadas.

A partir de estos hallazgos, emergen algunas tensiones y temas de debate que pueden ser organizados en torno de las dos grandes líneas de actuación establecidas en la Plataforma de Acción de Beijing (1995): las políticas de acción afirmativa y la transversalización de género (*gender mainstreaming*).

## Líneas de debate

### *Nuevas políticas de acción afirmativa*

Al afirmar el derecho de las mujeres a ser representantes, la Ley de Cupo Femenino ha implicado una ampliación de la ciudadanía política. El acceso sistemático de mujeres a ambas Cámaras de un Congreso otrora integrado mayoritariamente por varones marcó un avance significativo, al estimular su participación activa en la discusión y en el diseño de políticas públicas. Desde esta óptica, la Argentina puede verse como un caso emblemático de aplicación de medidas de acción afirmativa que la Plataforma de Beijing (1995) ubicó en el centro del debate internacional sobre igualdad de género. Con todo, retomando la clásica distinción de Max Weber, este trabajo ha planteado que el cumplimiento del cupo por parte de las organizaciones partidarias respondería a una racionalidad *formal*, que se adecua al mandato legalmente establecido de modo relativamente desanclado de consideraciones *sustantivas* de equidad, inherentes a una política de acción afirmativa.

Este escenario sugiere, entonces, la siguiente paradoja: el cumplimiento “matemático” del cupo femenino abre y cierra, simultáneamente, la estructura de oportunidades políticas. Por un lado, generalmente la composición de las listas partidarias refleja las exigencias *mínimas* que impone el cupo femenino y las proporciones de legisladores que encabezan las listas superan ampliamente las de legisladoras. Por otro lado, y a la luz de la evidencia cualitativa de este estudio, cabe preguntarse si en ausencia de un cupo la probabilidad de las mujeres de acceder al Congreso no podría verse restringida. Esta paradoja, que insinúa la importancia que aún revisten las políticas de acción afirmativa en la Argentina, parece ser el resultado de la interacción de una medida que procura ampliar la igualdad *real* entre varones y mujeres en

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

la arena electoral con una realidad partidaria en la cual no se habrían producido transformaciones culturales significativas que permitan alcanzar más cabalmente ese objetivo.

Como cualquier medida de acción afirmativa, la Ley de Cupo Femenino no opera en el vacío sino que interactúa con un conjunto de instituciones (como las reglas de decisión de los partidos) que amplían o limitan su alcance. Si se considera que los titulares de ciertos cargos ejecutivos electivos (particularmente, gobernadores e intendentes) suelen tener una injerencia muchas veces decisiva en los procesos de selección de candidatos legislativos, la escasa participación de mujeres en ellos constituye una limitación. Por cierto, proponer cuotas para cargos uninominales parece poco viable políticamente. No obstante, se podrían plantear otras medidas de acción afirmativa que promuevan una mayor participación de mujeres en altos puestos de designación en los gabinetes provinciales y municipales, e incluso nacional, posicionándolas en las jerarquías político-institucionales. Estos puestos implican protagonismo en la toma de decisiones y manejo de recursos materiales y simbólicos, y pueden ser un “trampolín” para disputar cargos electivos y ganar mayor ascendencia al interior de los partidos. Estas iniciativas, además, permitirían coadyuvar al logro de las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relativas a la ampliación de la participación femenina en la toma de decisiones públicas (véase Fair 2005 y PNUD 2008).

### *Transversalización de género: una nueva oportunidad para innovar desde el Congreso*

El género es un sistema institucionalizado de relaciones de poder que se despliega en múltiples niveles: implica creencias socialmente hegemónicas, una distribución sesgada de recursos y prácticas organizacionales que tienden a favorecer a hombres, así como identidades individuales con disímiles grados de reconocimiento (Ridgeway y Correll 2004). En consecuencia, las medidas de acción afirmativa no son suficientes para revertir las inequidades entre varones y mujeres en la política y en la sociedad. Por tanto, la Plataforma de Beijing propuso una segunda estrategia de política pública, conocida como transversalización de género.

Como señala Rees (2005: 560), las políticas de transversalización de género consisten en “la promoción de la igualdad de género a través de su integración *sistemática* en todos los sistemas y estructuras, en todas las políticas, procesos y procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer” (énfasis propio). Esta estrategia no es excluyente sino complementaria de las *políticas de acceso*, puesto que su implementación conjunta abre la posibilidad de generar dinámicas de transformación organizacional que hagan de la igualdad una norma e involucren a los hombres como *agentes* del cambio.

En el ámbito del Congreso de la Nación, la transversalización de género podría contribuir a jerarquizar cuestiones de política de las cuales suelen ocuparse primordialmente legisladoras y, concomitantemente, a diluir la división sexual del trabajo subyacente. ¿Cómo podría abordarse esta estrategia? Una alternativa innovadora sería instituir que cada proyecto de ley en discusión contemple de manera explícita un análisis de sus posibles consecuencias para mujeres y varones. Estas acciones han sido más frecuentemente impulsadas en ámbitos ejecutivos—los Programas de Mejoramiento de Gestión de Género, en Chile, son un interesante ejemplo—pero representan una tarea aún pendiente en ámbitos legislativos. En perspectiva comparada, muchos Parlamentos del mundo cuentan con comisiones especializadas en mujeres o género, pero no se conocen casos donde se haya logrado una incorporación *sistemática* de la equidad de género como criterio para evaluar el conjunto de las iniciativas (véase, por ejemplo, IPU 2008).

Una estrategia semejante es, por cierto, laboriosa. Entre otras capacidades institucionales, demandaría la presencia de un cuerpo estable de asesores expertos que trabajen en las distintas comisiones temáticas, y la existencia de una comisión encargada de monitorear la consistencia del análisis de género en cada iniciativa en discusión en ambas Cámaras. Pero, sobre todo, estas acciones requieren un claro y continuado compromiso político con una nueva generación de derechos humanos que concibe la equidad de género como uno de sus ejes rectores.

En esta línea, las Naciones Unidas insisten en la necesidad de que los hombres asuman un papel activo en las reformas orientadas hacia la promoción de la igualdad de género, y hay buenas razones para ello (Connell 2005). Los hombres no son individuos aislados sino que se relacionan con mujeres (madres, esposas, hermanas, colegas) cuyas condiciones de vida afectan sus

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

propias condiciones. Muchos son padres, tienen hijas y desean que ellas puedan realizarse. Además, los privilegios que algunos varones tienen en el ámbito público suelen implicar un sacrificio de aspectos centrales de su vida personal y familiar, por la menor disponibilidad de tiempo para dedicarse a cuestiones cotidianas del hogar y a la crianza de sus hijos. Si el género implica una relación social, la desigualdad de género no es un “problema de mujeres” sino una cuestión que afecta al conjunto de la sociedad. En el avance de esta agenda, el Congreso de la Nación puede desempeñar un importante papel innovador y ofrecer nuevamente un ejemplo para otros países como lo hizo, en su momento, al sancionar el cupo femenino.

## ANEXO I

### Índice de potenciación de género (IPG)

#### Índice de Potenciación de Género: posición de la Argentina en el mundo

Clasificación	País	Valor del IPG
1	Noruega	0,910
2	Suecia	0,906
3	Finlandia	0,887
4	Dinamarca	0,875
5	Islandia	0,862
6	Países Bajos	0,859
7	Bélgica	0,850
8	Australia	0,847
9	Alemania	0,831
10	Canadá	0,820
11	Nueva Zelanda	0,811
12	España	0,794
13	Austria	0,788
14	Reino Unido	0,783
15	Estados Unidos	0,762
16	Singapur	0,761
<b>17</b>	<b>Argentina</b>	<b>0,728</b>

Fuente: PNUD (2007).

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Índice de Potenciación de Género: posición de la Argentina en América Latina**

Posición	País	Valor del IPG
1	<b>Argentina</b>	<b>0,728</b>
2	Costa Rica	0,680
3	Perú	0,636
4	Ecuador	0,600
5	Honduras	0,589
6	México	0,589
7	Panamá	0,574
8	Venezuela	0,542
9	El Salvador	0,529
10	Uruguay	0,525
11	Chile	0,519
12	Belize	0,517
13	Bolivia	0,500
14	Colombia	0,496
15	Brasil	0,490
16	Paraguay	0,428

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2007). Para Guayana, Suriname, Nicaragua y Guatemala no hay datos disponibles.

## ANEXO II

### Mujeres en los Parlamentos

#### Mujeres en los Parlamentos del mundo, por regiones (2008)

	Cámara única o baja	Senado o Cámara alta	Ambas Cámaras combinadas
Países nórdicos	41,4%	-----	-----
Américas	21,7%	20,1%	20,8%
Europa (países de la OCDE incluidos los nórdicos)	21,2%	19,0%	20,7%
Europa (países de la OCDE excluidos los nórdicos)	19,3%	19,0%	19,2%
Asia	18,3%	16,6%	18,2%
África Subsahariana	17,1%	20,8%	17,5%
Pacífico	12,9%	31,8%	15,0%
Estados árabes	9,7%	7,0%	9,1%
<b>Promedio mundial</b>	<b>18,4%</b>	<b>17,3%</b>	<b>18,2%</b>

Fuente: Inter-Parliamentary Union (datos actualizados al 30 de junio de 2008).

#### Mujeres en los Parlamentos del mundo, por países (2008)

Posición	País	Cámara única o baja	Senado o Cámara alta
1	Rwanda	48,8%	34,6%
2	Suecia	47,0%	-----
3	Cuba	43,2%	-----
4	Finlandia	41,5%	-----
<b>5</b>	<b>Argentina</b>	<b>40,0%</b>	<b>38,9%</b>
6	Holanda	39,3%	34,7%
7	Dinamarca	38,0%	-----
8	Costa Rica	36,8%	-----
9	España	36,3%	30,0%
10	Noruega	36,1%	-----

Fuente: Inter-Parliamentary Union (datos actualizados al 30 de junio de 2008).

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

**Mujeres en las Cámaras bajas o únicas de América Latina, sin Caribe (2008)**

Posición	País	Porcentaje de mujeres
1	<b>Argentina</b>	<b>40,0</b>
2	Costa Rica	36,8
3	Perú	29,2
4	Guayana	29,0
5	Suriname	25,5
6	Ecuador	25,0
7	Honduras	23,4
8	México	23,2
9	Venezuela	18,6
10	Nicaragua	18,5
11	Bolivia	16,9
12	El Salvador	16,7
13	Panamá	16,7
14	Chile	15,0
15	Paraguay	12,5
16	Uruguay	12,1
17	Guatemala	12,0
18	Brasil	9,0
19	Colombia	8,4
20	Belice	0,0

*Fuente:* Inter-Parliamentary Union (datos actualizados al 30 de junio de 2008).

## ANEXO III

## Evolución de la composición por sexo del Congreso de la Nación

## Composición por sexo de la Cámara de Diputados (1983-2009)\*

Período	Porcentaje de diputadas	Porcentaje de diputados
<b>Sin Cupo Femenino</b>		
1983/1985	4	96
1985/1987	4	96
1987/1989	5	95
1989/1991	6	94
1991/1993	5	95
<b>Con Cupo Femenino</b>		
1993/1995	14	86
1995/1997	27	73
1997/1999	28	72
1999/2001	27	73
2001/2003	29	71
2003/2005	34	66
2005/2007	36	64
2007/2009	40	60

\*Composición de la Cámara al inicio de cada período legislativo (porcentajes redondeados).

*Fuente:* elaboración propia con base en Molinelli *et al.* (1999), nóminas de diputados nacionales publicadas por el Ministerio del Interior y datos de la Unión Inter-Parlamentaria.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

**Composición por sexo del Senado de la Nación (1983-2009)\***

Período	Porcentaje de senadoras	Porcentaje de senadores
<b>Sin Cupo Femenino</b>		
1983/1986	6	94
1986/1989	6	94
1989/1992	8	92
1992/1995	4	96
1995/1998	6	94
1998/2001	6	94
<b>Con Cupo Femenino</b>		
2001/2003	37	63
2003/2005	44	56
2005/2007	42	58
2007/2009	39	61

\*Composición de la Cámara al inicio de cada período legislativo (porcentajes redondeados).

Fuente: elaboración propia con base en Molinelli *et al.* (1999), Tula (2002), IFEP (s/a), listado de senadores 2003/2005 publicada por el Ministerio del Interior de la Nación y datos de la Unión Inter-Parlamentaria.

## ANEXO IV

### Ley 24.012 (de Cupo Femenino) y Decreto reglamentario 1246/2000

#### Ley 24.012. "LEY DE CUPO FEMENINO"

Código Electoral Nacional - Sustitución del art. 60 del dec. 2135/83

Sanción: 6 de noviembre de 1991

Promulgación: 29 de noviembre de 1991

Publicación: Boletín Oficial 3/12/91

Art. 1º - Sustitúyese el art. 60 del dec. 2135/83 del 18 de agosto de 1983, con las modificaciones introducidas por las leyes 23247 y 23476, por el siguiente:

Art. 60. Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la publicación de la convocatoria y hasta 50 días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral la lista de los candidatos públicamente proclamados, quienes deberán reunir las condiciones propias del cargo para el cual se postulan y no estar comprendidos en alguna de las inhabilidades legales.

Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos.

Los partidos presentarán juntamente con el pedido de oficialización de listas datos de filiación completos de sus candidatos y el último domicilio electoral. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez.

Art. 2º - Comuníquese etcétera.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

## **Decreto reglamentario 1246/2000**

Derógase el Decreto Reglamentario N° 379/93 y establécense normas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y tratados internacionales que poseen jerarquía constitucional, con el fin de lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política. Adecuación de las normas internas de los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas.

Bs. As., 28/12/2000

VISTO la Ley N° 24.012 por la que se sustituyó el artículo 60 del Código Electoral Nacional y su Decreto Reglamentario N° 379 del 8 de marzo de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que con fecha 6 de noviembre de 1991 el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN sancionó la ley que instituye la inclusión de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos que presentarán los partidos políticos, obligatoriedad que llega hasta la prohibición de oficializar listas que no contemplen el porcentaje mínimo establecido por la citada Ley N° 24.012.

Que dichas normas son de aplicación para la presentación de listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.

Que, oportunamente, se adujo que la finalidad de la Ley N° 24.012 era lograr la integración efectiva de las mujeres en la actividad política evitando la postergación que conllevaba el excluir candidatas femeninas en las listas de candidatos con expectativa de resultar electos.

Que, al dictarse el Decreto N° 379/93, se tuvo en cuenta la necesidad de unificar por la vía de la reglamentación, los criterios generales en la aplicación de la norma citada, a fin de que en todos los Partidos Políticos y Alianzas se dé un tratamiento homogéneo al tema tratando de evitar posteriores impugnaciones partidarias o judiciales.

Que, a pesar de esta intención, el diferente criterio aplicado por los distintos partidos políticos y los fallos también discordantes de los respectivos tribunales, hacen indispensable dictar una norma que tenga en cuenta las más claras y garantizadoras interpretaciones judiciales.

Que son significativos los casos que no han podido llegar al más alto Tribunal de la Nación dado el escaso tiempo que corre desde la impugnación de la lista y el día de la elección.

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Que esta situación no se ha modificado a pesar de la clara disposición del artículo 37 de la Constitución Nacional, en vigencia desde 1994, ni de lo dispuesto por el artículo 4.1 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer —que posee jerarquía constitucional conforme al artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional reformada en 1994—.

Que debe tenerse en cuenta que uno de los criterios más divergentes corresponde a la ubicación de las candidatas mujeres en las listas, lo que ha motivado en muchos casos que éstas estén conformadas por varones en los lugares expectables, contrariando lo dispuesto por la referida Ley N° 24.012, que claramente indica que las mujeres deben ocupar como mínimo el TREINTA POR CIENTO (30%) de la lista en lugares con posibilidad de resultar electas.

Que por todo lo expuesto y teniendo en cuenta las disposiciones de la Constitución Nacional, así como que la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ha declarado admisible el Caso N° 11.307 -María MERCIADRI de MORINI-ARGENTINA y se ha puesto a disposición de las partes con el fin de alcanzar una solución amistosa fundada en el respeto de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se torna indispensable la derogación del Decreto Reglamentario N° 379/93 y el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,  
EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA  
DECRETA:

Artículo 1° — El ámbito de aplicación del artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012, abarcará la totalidad de los cargos electivos de Diputados, Senadores y Constituyentes Nacionales.

Art. 2° — EL TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescripto por la Ley N° 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo I, forma parte integrante del presente Decreto.

Art. 3° — El porcentaje mínimo requerido por el artículo 60 del Código Electoral Nacional sustituido por la Ley N° 24.012 se aplicará a la totalidad de los candidatos de la lista respectiva que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria nomine, pero sólo se considerará cumplido cuando se aplique también al número de cargos que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve en dicha elección.

Art. 4° — Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara ninguno, se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo 3° del presente Decreto, que la cantidad de cargos a renovar es igual a UNO (1). En ese caso será indiferente colocar en el primer puesto a un candidato mujer o varón, y siempre en el segundo lugar deberá figurar una persona del sexo opuesto al nominado para el primer cargo.

Cuando se renovaren DOS (2) cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer.

No se considerará cumplida la Ley N° 24.012 cuando, en el supuesto de que se renueven solamente UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término.

Cuando se renovaren más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer, como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares.

Art. 5° — Cuando se renueve UNO (1), DOS (2) o más cargos, el cómputo siempre se hará a partir del primer lugar y la lista deberá tener por lo menos UNA (1) mujer cada DOS (2) varones para que se cumpla el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012. En las listas de candidatos no se podrá ubicar en forma contigua TRES (3) personas de un mismo sexo hasta, por lo menos, el lugar en que, como mínimo, se haya cumplido con el TREINTA POR CIENTO (30%) establecido en la Ley N° 24.012. En todos los casos se privilegiarán medidas de acción positiva a favor de la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos.

Art. 6° — Las Confederaciones o Alianzas Permanentes o Transitorias, deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando siempre, la representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres como mínimo en las listas oficializadas, con independencia de su filiación partidaria.

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

ria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

Art. 7° — Los Partidos Políticos, Confederaciones y Alianzas, tanto de distrito como en el Orden Nacional, deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido por la Ley N° 24.012, y de las disposiciones del presente Decreto, con la debida antelación con relación a la próxima elección de renovación legislativa del año 2001.

Art. 8° — Si por el procedimiento del artículo 61 del Código Electoral Nacional y sus modificatorios, el Juez con competencia electoral determinara que alguna de las candidatas que integran el mínimo del TREINTA POR CIENTO (30%) a que se refiere la Ley N° 24.012, no reúne las calidades exigidas para el cargo o estuviera ubicada en la lista en un lugar posterior al que le correspondiere según el sistema establecido por el presente Decreto, emplazará al Partido, Confederación o Alianza Permanente o Transitoria, en la misma resolución que se pronuncia por la calidad de los candidatos, para que proceda a su sustitución o reubicación en el término de CUARENTA Y OCHO (48) horas de que le sea notificada. Si éstos no lo cumplieran, el Tribunal lo hará de oficio, con las mujeres que sigan en el orden de la lista. Para ello deberá tener en cuenta que las listas de suplentes deben cumplir también los requisitos del presente Decreto.

Art. 9° — Cuando una mujer incluida como candidata en una lista oficializada falleciera, renunciara, se incapacitara o cesara en el cargo por cualquier circunstancia antes de la realización de los comicios, será reemplazada por la candidata mujer que le siga en la lista respectiva. Esta medida sólo se aplicará en el caso de reemplazo de mujeres.

Art. 10. — En todos los distritos del país, las listas o nominaciones de UNA (1) o varias personas que se presenten para cubrir los cargos electivos nacionales de cualquier tipo, deberán respetar el porcentaje mínimo fijado por la Ley N° 24.012 y de conformidad con las disposiciones del presente Decreto.

Art. 11. — Todas las personas inscriptas en el Padrón Electoral de un Distrito tienen derecho a impugnar ante la Justicia Electoral cualquier lista de candidatos cuando consideren que ésta se ha conformado violando la Ley N° 24.012.

Art. 12. — Derógase el Decreto 379 del 8 de marzo de 1993.

Art. 13. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — DE LA RÚA. — Chrystian G. Colombo. — Federico T. M. Storani.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

## ANEXO I

Cargos a renovar	Cantidad mínima	Cargos a renovar	Cantidad mínima
2	1	21	7
3	1	22	7
4	2	23	7
5	2	24	8
6	2	25	8
7	3	26	8
8	3	27	9
9	3	28	9
10	3	29	9
11	4	30	9
12	4	31	10
13	4	32	10
14	5	33	10
15	5	34	11
16	5	35	11
17	6	36	11
18	6	37	12
19	6	38	12
20	6	39	12

Y así sucesivamente.

## ANEXO V

### Asociaciones sindicales

#### **Ley 25.674**

Participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadores en la rama o actividad de que se trate. Integración de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales. Porcentajes de dicha representación.

Sancionada: noviembre 6 de 2002.

Promulgada de Hecho: noviembre 28 de 2002.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1° — Cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales, deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad.

ARTÍCULO 2° — Los acuerdos celebrados sin la representación proporcional de mujeres, no serán oponibles a las trabajadoras, salvo cuando fijaren condiciones más beneficiosas.

ARTÍCULO 3° — Modificase el artículo 18 de la Ley 23.551, el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 18. - Para integrar los órganos directivos, se requerirá:

- a) Mayoría de edad;
- b) No tener inhabilidades civiles ni penales;
- c) Estar afiliado/a, tener dos (2) años de antigüedad en la afiliación y encontrarse desempeñando la actividad durante dos (2) años.

El setenta y cinco por ciento (75%) de los cargos directivos y representativos deberán ser desempeñados por ciudadanos/as argentinos, el/la titular del cargo de mayor jerarquía y su reemplazante estatutario deberán ser ciudadanos/as argentinos.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

La representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30% (treinta por ciento), cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores.

Cuando la cantidad de trabajadoras no alcanzare el 30% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical, será proporcional a esa cantidad.

Asimismo, las listas que se presenten deberán incluir mujeres en esos porcentuales mínimos y en lugares que posibiliten su elección.

No podrá oficializarse ninguna lista que no cumpla con los requisitos estipulados en este artículo.

ARTÍCULO 4° — El Poder Ejecutivo deberá reglamentar esta ley dentro de los treinta (30) días contados desde su promulgación, asegurando la participación femenina normada en los artículos anteriores.

ARTÍCULO 5° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DOS.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.674 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JUAN C. MAQUEDA. — Eduardo Rollano. — Juan C. Oyarzún.

## **PROTOCOLOS**

### **Ley 26.171**

Apruébase el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999.

Sancionada: noviembre 15 de 2006

Promulgada de Hecho: diciembre 6 de 2006

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTÍCULO 1° — Apruébase el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999, que consta de VEINTIUN (21) artículos, cuya fotocopia autenticada forma parte de la presente ley.

ARTÍCULO 2° — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS QUINCE DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS.

— REGISTRADO BAJO EL N° 26.171 —

ALBERTO E. BALESTRINI. — JOSE J. B. PAMPURO. — Enrique Hidalgo. — Juan H. Estrada.

### **Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Observando que en la Carta de las Naciones Unidas se reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Señalando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades en ella proclamados sin distinción alguna, inclusive las basadas en el sexo,

Recordando que los Pactos internacionales, de derechos humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de sexo,

Recordando asimismo la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (“la Convención”), en la que los Estados Partes en ella condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer,

Reafirmando su decisión de asegurar a la mujer el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y todas las libertades

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

fundamentales y de adoptar medidas eficaces para evitar las violaciones de esos derechos y esas libertades,

Acuerdan lo siguiente:

#### Artículo 1

Todo Estado Parte en el presente Protocolo (“Estado Parte”) reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (“el Comité”) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2.

#### Artículo 2

Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, o en nombre de esas personas o grupos de personas. Cuando se presente una comunicación en nombre de personas o grupos de personas, se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar el actuar en su nombre sin tal consentimiento.

#### Artículo 3

Las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. El Comité no recibirá comunicación alguna que concierna a un Estado Parte en la Convención que no sea parte en el presente Protocolo.

#### Artículo 4

1. El Comité no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no sea probable que brinde por resultado un remedio efectivo.

2. El Comité declarará inadmisibles toda comunicación que:

a) Se refiera a una cuestión que ya ha sido examinada por el Comité o ya ha sido o esté siendo examinada con arreglo a otro procedimiento de examen o arreglo internacionales;

b) Sea incompatible con las disposiciones de la Convención;

c) Sea manifiestamente infundada o esté insuficientemente sustanciada;

d) Constituya un abuso del derecho a presentar una comunicación;

e) Los hechos objeto de la comunicación hayan sucedido antes de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo para el Estado Parte interesado, salvo que esos hechos continúen produciéndose después de esa fecha.

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Artículo 5

1. Tras haber recibido una comunicación y antes de llegar a una conclusión sobre sus fundamentos, en cualquier momento el Comité podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación.

2. Cuando el Comité ejerce sus facultades discrecionales en virtud del párrafo 1 del presente artículo, ello no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación.

Artículo 6

1. A menos que el Comité considere que una comunicación es inadmisiblesin remisión al Estado Parte interesado, y siempre que la persona o personas interesadas consientan en que se revele su identidad a dicho Estado Parte, el comité pondrá en conocimiento del Estado parte, de forma confidencial, toda comunicación que reciba con arreglo al presente Protocolo.

2. En un plazo de seis meses, ese Estado Parte presentará al Comité por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare la cuestión y se indiquen las medidas correctivas que hubiere adoptado el Estado Parte, de haberlas.

Artículo 7

1. El Comité examinará las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo a la luz de toda la información puesta a su disposición por personas o grupos de personas, o en su nombre, y por el Estado Parte interesado, siempre que esa información sea transmitida a las partes interesadas.

2. El Comité examinará en sesiones privadas las comunicaciones que reciba en virtud del presente Protocolo.

3. Tras examinar una comunicación, el Comité hará llegar sus opiniones sobre la comunicación, conjuntamente con sus recomendaciones, si las hubiere, a las partes interesadas.

4. El Estado Parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, si las hubiere, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito, especialmente información sobre toda medida que se hubiera adoptado en función de las opiniones y recomendaciones del Comité.

5. El Comité podrá invitar al Estado Parte a presentar más información sobre cualesquiera medidas que el Estado Parte hubiera adoptado en res-

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

puesta a las opiniones o recomendaciones del Comité, si las hubiere, incluso, si el Comité lo considera apropiado, en los informes que presente más adelante el Estado Parte de conformidad con el artículo 18 de la Convención.

#### Artículo 8

1. Si el Comité recibe información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención, el Comité invitará a ese Estado Parte a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar observaciones sobre dicha información.

2. Tomando en consideración las observaciones que haya presentado el Estado Parte interesado, así como toda información fidedigna que esté a disposición suya, el Comité podrá encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación y presente con carácter urgente un informe al Comité. Cuando se justifique y con el consentimiento del Estado Parte, la investigación podrá incluir una visita a su territorio.

3. Tras examinar las conclusiones de la investigación, el Comité las transmitirá al Estado Parte interesado junto con las observaciones y recomendaciones que estime oportunas.

4. En un plazo de seis meses después de recibir los resultados de la investigación y las observaciones y recomendaciones que le transmita el Comité, el Estado Parte interesado presentará sus propias observaciones al Comité.

5. La investigación será de carácter confidencial y en todas sus etapas se solicitará la colaboración del Estado Parte.

#### Artículo 9

1. El Comité podrá invitar al Estado Parte interesado a que incluya en el informe que ha de presentar con arreglo al artículo 18 de la Convención pormenores sobre cualesquiera medidas que hubiere adoptado en respuesta a una investigación efectuada con arreglo al artículo 8 del presente Protocolo.

2. Transcurrido el período de seis meses indicado en el párrafo 4 del artículo 8, el Comité podrá, si es necesario, invitar al Estado Parte interesado a que le informe sobre cualquier medida adoptada como resultado de la investigación.

#### Artículo 10

1. Todo Estado Parte podrá, al momento de la firma o ratificación del presente Protocolo, o de la adhesión a él, declarar que no reconoce la competencia del Comité establecida en los artículos 8 y 9.

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

2. Todo Estado Parte que haya hecho una declaración con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirar esa declaración en cualquier momento, previa notificación al Secretario General.

Artículo 11

Cada Estado Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que las personas que se hallen bajo su jurisdicción no sean objeto de malos tratos ni intimidación como consecuencia de cualquier comunicación con el comité de conformidad con el presente Protocolo.

Artículo 12

El Comité incluirá en el informe anual que ha de presentar con arreglo al artículo 21 de la Convención, un resumen de sus actividades en virtud del presente Protocolo.

Artículo 13

Cada Estado Parte se compromete a dar a conocer ampliamente la Convención y el presente Protocolo y a darles publicidad, así como a facilitar el acceso a información acerca de las opiniones y recomendaciones del Comité, en particular respecto de las cuestiones que guarden relación con ese Estado Parte.

Artículo 14

El Comité elaborará su propio reglamento, que aplicará en ejercicio de las funciones que le confiere el presente Protocolo.

Artículo 15

1. El presente Protocolo estará abierto a la firma de cualquier Estado que haya firmado la Convención, la haya ratificado o se haya adherido a ella.

2. El presente Protocolo estará sujeto a ratificación por cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión de cualquier Estado que haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito del instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 16

1. El presente Protocolo entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá*

2. Para cada Estado que ratifique el presente Protocolo o se adhiera a él después de su entrada en vigor, este Protocolo entrará en vigor una vez transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su propio instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 17

No se permitirá reserva alguna al presente Protocolo.

Artículo 18

1. Todo Estado Parte podrá proponer enmiendas al presente Protocolo y presentarlas al Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará a los Estados Partes las enmiendas propuestas y les pedirá que notifiquen si desean que se convoque una conferencia de los Estados Partes para examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General la convocará bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda aprobada por la mayoría de los Estados Partes presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Protocolo de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Protocolo y por toda enmienda anterior que hubiesen aceptado.

Artículo 19

1. Cualquier Estado Parte podrá denunciar el presente Protocolo en cualquier momento mediante notificación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que el Secretario General haya recibido la notificación.

2. La denuncia se hará sin perjuicio de que las disposiciones del presente Protocolo sigan aplicándose a cualquier comunicación presentada, con arreglo al artículo 2, o cualquier investigación iniciada, con arreglo al artículo 8, antes de la fecha de efectividad de la denuncia.

Artículo 20

El Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados:

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones relativas al presente Protocolo;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Protocolo y cualquier enmienda en virtud del artículo 18;
- c) Cualquier denuncia recibida en virtud del artículo 19.

Artículo 21

1. El presente Protocolo, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Protocolo a todos los Estados mencionados en el artículo 25 de la Convención.

Firmas

NÉSTOR KIRCHNER

PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA

POR CUANTO:

Por Ley N° 26.171 ha sido aprobado el PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, adoptado en Nueva York —ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA— el 6 de octubre de 1999.

POR TANTO:

Ratifico, en nombre y representación del Gobierno argentino, el Instrumento precedentemente citado y formulo la siguiente

DECLARACIÓN:

“La República Argentina reitera lo expresado por notas del 3 de abril de 1989 y del 18 de enero del 2005 por las cuales rechazó la extensión de la aplicación territorial de la ‘Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer’ y de su Protocolo Facultativo respectivamente por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto de las Islas Malvinas.

La República Argentina recuerda que las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes son parte integrante de su territorio nacional y están ilegítimamente ocupadas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, siendo el objeto de una disputa de soberanía.

*Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá*

La ocupación ilegítima que ejerce el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte llevó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara las Resoluciones 2065 (XX), 3169 (XXVIII), 31/49, 37/9, 38/12, 39/6, 40/21, 41/40, 42/19 y 43/25, en las que reconoce la existencia de la disputa de soberanía referida a la 'Cuestión de las Islas Malvinas' e insta a los gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que reanuden las negociaciones a fin de encontrar a la mayor brevedad posible una solución justa, pacífica y duradera de la disputa.

Asimismo, el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas se ha pronunciado reiteradamente en igual sentido, más recientemente a través de la Resolución adoptada el 15 de junio de 2006.”

En fe de lo cual firmo el presente Instrumento de Ratificación autorizado con el sello de la República y refrendado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, D. Jorge Enrique Taiana.

Dado en la ciudad de Buenos Aires, capital de la República Argentina, a los seis días del mes de marzo del año dos mil siete.

NÉSTOR KIRCHNER — Jorge Enrique Taiana.

## Bibliografía

Acker, Joan (1990). "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations". *Gender and Society* Vol. 4(2): 139-158.

Alisadle, Mariam y Seelig, Beth compiladoras (2007). *El Techo de Cristal. Perspectivas psicoanalíticas sobre las mujeres y el poder*. Buenos Aires: Lumen.

Antropoulos, Rania y Cos Montiel, Francisco (2008). "Estado, diferencia y desigualdad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género". En *Democracia, Estado, ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Serie Contribuciones al Debate, Volumen II, coordinado por Rodolfo Mariani. Lima: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 233-251.

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

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

Archenti, Nélica y Gómez, Patricia (2001). "Acciones Afirmativas y Representación de Género: Los efectos de la Ley de Cuotas en Argentina, 1983-1997". En *Voces en conflicto, espacios de disputa*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Avelar, Lúcia (2001). *Mulheres na elite politica brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Editora da UNESP.

Baron, María; editora (2006). *Congreso de la Nación Argentina 2006-2007. Directorio Legislativo*. Buenos Aires: edición de la autora.

Baron, María; editora (2004). *Congreso de la Nación Argentina 2004-2005. Directorio Legislativo*. Buenos Aires: CIPPEC.

Baron, María; editora (2003a). *El Poder Legislativo Nacional*. Buenos Aires: CIPPEC.

Baron, María; editora (2003b). *Formación y sanción de leyes en el Poder Legislativo*. Buenos Aires: CIPPEC.

Baron, María; editora (s/a). *El Congreso en el tiempo. Su composición en los períodos 2000-2001 y 2002-2003*. Buenos Aires: CIPPEC.

Bavastro, Roberto (2003). "Diseño institucional y proceso de toma de decisiones. Los partidos políticos, la organización interna del Congreso y la agenda de gobierno".

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association (LASA). Dallas, Texas, March 27-29.

Baxter, Janeen y Wright, Erik Olin (2000). "A Glass Ceiling Hypothesis". *Gender & Society* Vol. 14 (2): 275-294.

Bird, Karen (2005). "Viewing the Political Institution through a Gendered Lens: Catching up with Theory?" Paper presented at the ECPR General Conference. Budapest, Hungary, September.

Bird, Karen (2005). "Gendering Parliamentary Questions". *British Journal of Politics & International Relations* Vol. 7 (3): 353-370.

Bird, Sharon R. (2003). "De-Gendering Practices, Practicing De-Gendering: Response to Yancey Martin". *Gender and Society* Vol. 17 (3): 367-369.

Bonvecchi, Alejandro (2007). "El Proceso Legislativo de Proyectos con Contenido de Género: Tres Casos". Proyecto PNUD/FO/ARG/06/005. Informe final, Buenos Aires, octubre (mimeo).

Borelli, Andrea (2008). "Género y ciudadanía. Algunas reflexiones sobre el debate en países desarrollados". *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, Año 14 (25): 71-82.

Bordt, Rebecca (1997). *The Structure of Women's Non-profit Organizations*. Bloomington: Indiana University Press.

Bourdieu, Pierre (1994). "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field". *Sociological Theory* 12: 1-18.

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

Britton, Dana M. (1997). "Gendered Organizational Logic. Policy and Practice in Men's and Women's Prisons". *Gender and Society* Vol. 11 (6): 796-818.

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

Cammisa, Ane Marie y Reingold, Beth (2004). "Women in State Legislatures and State Legislative Research: Beyond Sameness and Difference". *State Politics and Policy Quarterly* Vol. 4 (2): 181-210.

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

Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo libros.

Carreiras, Helena (2004). "Mulheres em Contextos Atípicos: Lógicas de Exclusão e Estratégias de Integração de Mulheres nas Forças Armadas". *Etnográfica* Vol. VIII (1): 91-115.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Carroll, Susan J. (2001). "Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change". En *The Impact of Women in Public Office*, Susan Carroll editora. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press, pp. 3-21.

Childs, Sarah (2004). "A Feminized Style of Politics? Women MPs in the House of Commons". *BJPIR* Vol. 6: 3-19.

Childs, Sarah y Krook, Mona Lena (2005). "The Substantive Representation of Women. Rethinking the 'Critical Mass' Debate". Paper presented at Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington DC, September 1-4.

Comisión de la Condición Jurídico y Social de la Mujer de las Naciones Unidas (2004). *Conclusiones convenidas sobre el papel de los hombres y los niños en el logro de la igualdad de género*.

Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1992). Consideration of Reports Submitted By States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Second periodic reports of States parties: Argentina*. (CEDAW/C/ARG/2). Distr. general, 21 September 1992, English.

Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (1996). Consideration of Reports Submitted By States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Third periodic reports of States parties. Addendum. Argentina*. CEDAW/C/ARG/3. Distr. general, 8 October 1996, English.

Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (2000). Consideration of Reports Submitted By States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Forth periodic reports of States parties. Argentina*. CEDAW/C/ARG/4. Distr. general, 8 February 2000, English.

Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (2002). Consideration of Reports Submitted By States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Fifth periodic reports of States parties. Argentina*. CEDAW/C/ARG/5. Distr. general, 11 February 2002, English.

Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (2004). Consideration of Reports Submitted By States Parties Under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Follow-up to the forth and fifth periodic reports of States parties. Argentina*. CEDAW/C/ARG/5/Add.1. Distr. General, 20 January.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1997). *Recomendación General N° 23 (16° período de sesiones, 1997): Vida política y pública*. <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm#recom23>>

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Connell, R. W. (2005). "Change among the Gatekeepers: Men, Masculinities, and Gender Equality in the Global Arena". *Signs: Journal of Women in Culture & Society* Vol. 30 (3): 1801-1825.

Connell, R. W. (2003). "Developing a Theory of Gender as Practice: Notes on Yancey Martin's Feminist Lecture". *Gender and Society* Vol. 17 (3): 370-372.

Connell, R. W. (2000). "Making Gendered People: Bodies, Identities, Sexualities". En *Revisioning Gender*, Myra Marx Ferree, Judith Lorber y Beth B. Hess editoras. Altamira Press: Oxford, pp. 449-472.

Connell, R. W. (1997). "La organización social de la masculinidad". En *Masculinidad/es: poder y crisis*, Teresa Valdes y José Olavarría editores. ISIS-FLACSO: Ediciones de las Mujeres N° 24, pp. 31-48.

Considine, Mark y Deutchman, Iva Ellen (1994). "The Gendering of Political Institutions: A Comparison of American and Australian State Legislators". *Social Science Quarterly* 75 (4): 854-866.

Cordero, Rodrigo (2006). "La composición social de la nueva Cámara de Diputados. Cambios y continuidades en perspectiva histórica (1961-2010)". *Documentos de Trabajo ICSON* 8, Año 2. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Cox, Gary W. y Mc Cubbins, Mathew (2004). "Theories of Legislative Organization". *APSA CP* Vol. 15 (1): 9-12.

Cox, Gary W. y Mc Cubbins, Mathew (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. Cambridge (MA): Cambridge University Press.

Dalherup, Drude (2006). "Introduction". En *Women, Quotas and Politics*, Drude Dalherup editora. New York: Routledge, pp. 3-31.

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

De Luca, Miguel; Jones, Mark P.; Tula, María Inés (2002). "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies* Vol. 35 (4): 413-436.

Duerst-Lahti, Georgia y Mae Kelly, Rita (1996). *Gender Power, Leadership, and Governance*. Michigan: Michigan University Press.

Elster, Jon (1997). *Economics. Análisis de la interacción entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*. Barcelona: Gedisa.

Elster, Jon (1983). *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2005). *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina*.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Estudio Prisma (2006). *Situación y percepción de las mujeres argentinas acerca de sus condiciones de vida*. Buenos Aires: Investigación realizada para el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

Faur, Eleonor (2005). "La igualdad de género en los objetivos de desarrollo del milenio - Aportes para la definición de un programa conjunto para el Sistema de Naciones Unidas en la Argentina". <<http://www.undp.org.ar/biblioteca>>.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (s/a). *Informe anual 2003/2004: Acción para la potenciación de la mujer y la igualdad de género*.

Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), GTZ y Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania (s/a). *Camino a la igualdad de género. CEDAW, Beijing y los ODM*.

Foschi, Martha (2000). "Double Standards for Competence: Theory and Research". *Annual Review of Sociology* Vol. 26: 21-42.

Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer (2008). "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* Vol. 4 (3).

Franceschet, Susan (en prensa). "Do Gender Quotas Promote Women's Interests? The Impact of Quotas on Women's Substantive Representation". En *El impacto de las cuotas electorales en América Latina: presencia y representación política de mujeres*, Marcela Ríos Tobar editora. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

Franceschet, Susan (2006). "Gender Quotas and Women's substantive representation". Ponencia preparada para el Seminario Internacional *Cuotas en América Latina: el impacto en la representación política de las mujeres*. FLACSO, Santiago de Chile, 14 de noviembre.

Fuld, Roberto G. (1998). "El Congreso Argentino – Su composición. Año Parlamentario 1996". *Revista de Derecho Parlamentario* N° 7. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria.

Gallagher, Michael y Marsh, Michael; editores (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage.

Glick, Peter y Fiske, Susan T. (2000). "Gender, Power Dynamics and Social Interaction". En *Revisioning Gender*, Myra Marx Ferree, Judith Lorber y Beth B. Hess editoras. Lanham: Altamira Press, pp. 365-398.

Grey, Sandra (2001). "Women and Parliamentary Politics. Does Size Matter? Critical Mass and Women MPs in the New Zealand House of Representatives". Paper for the 51st Political Studies Association Conference. Manchester, United Kingdom, 10-12 April.

Harper, Susan y Reskin, Barbara (2005). "Affirmative Action at School and on the Job". *Annual Review of Sociology* Vol. 61: 357-379.

Hawkesworth, Mary (2003). "Congressional Enactments of Race – Gender: Towards a Theory of Raced Gendered Institutions". *American Political Science Review* Vol. 97 (4): 529-550.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Heath, Roseanna Michelle; Schwindt-Bayer, Leslie A.; Taylor-Robinson, Michelle M. (2005). "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures". *American Journal of Political Science* Vol. 49 (2): 420-436.

Hirata, Helena (2002). *Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade*. São Paulo: Bontempo.

Htun, Mala y Power, Timothy J. (2006). "Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress". *Latin American Politics & Society* Vol. 48 (4): 83-104.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2004). *Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Segunda edición.

International IDEA y FLACSO-Chile (2005). *Cuotas de género, democracia y representación*. Investigadora responsable: Marcela Ríos Tobar. Santiago de Chile.

Inter-Parliamentary Union (2008). *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*, Julie Ballington, editora y compiladora. Geneva.

Johnson, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". En *Política* (46): 173-197. Revista de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile.

Jones, Mark P. y Hwang, Wonjae (2007). "Jefes provinciales de partido: piedra angular del Congreso argentino". En *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué, compiladores. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 217-247.

Jones, Mark P. (2004). "The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina". Paper prepared for the *Conference on Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America*. Graylyn International Conference Center, Wake Forest University, April 2-4.

Jones, Mark P. (1997). "Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives". *Policy Studies Journal* Vol. 25 (4): 613-629.

Jones, Mark P.; Saiegh, Sebastian; Spiller, Pablo T.; and Tommasi, Mariano (2002). "Amateur legislators – Professional Politicians. The consequences of Party-centered electoral rules in a Federal System". *American Journal of Political Science* Vol. 46 (3): 656-669.

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

Kenney, Sally J. (1996). "New Research on Gendered Political Institutions". *Political Research Quarterly* Vol. 49 (2): 445-466.

Kenny, Merryl (2007). "Gendering Institutions: The Political Recruitment of Women in Post-Devolution Scotland". Political Studies Associations Annual Conference, Bath, April 11-13.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Kenworthy, Lane y Malami, Melissa (1999). "Gender Inequality in Political Representation: A Worldwide Comparative Analysis". *Social Forces* Vol. 78 (1): 235-269.

Krook, Mona Lena y Franceschet, Susan (2008). "Measuring the Impact of Quotas on Women's Political Representation. Towards a Conceptual Framework". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, August 28-31.

Krook, Mona Lena (2006). "Beyond Supply and Demand: Gender Quotas and Institutions of Candidate Selection". Paper presented at the First Workshop of the Feminism and Institutionalism International Network, University of Edinburgh, Edinburgh, Scotland, December 8-9.

Krook, Mona Lena (2005). *Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide*. Doctoral Dissertation, Columbia University.

Lázaro, Alejandra y Fraquelli, Ileana (2003). "Ley de Cupo: ¿Avance Legislativo o Judicial?". En *Estrategias políticas de género: reformas institucionales, identidad y acción colectiva*, Nélica Archenti compiladora. <<http://www.escenariosalternativos.org>>

Leiras, Marcelo (2006). "La organización partidaria y su influencia sobre la calidad de gobierno en la Argentina actual: lógica, problemas y reformas necesarias". Buenos Aires: Documento de la Fundación Pent.

López Novo, Joaquín Pedro (1994). "El particularismo reconsiderado. Orientación de la acción y contexto institucional". *REIS, Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (67): 31-63.

Mc Elhinny, Bonnie (1994). "An economy of affect: objectivity, masculinity and the gendering of policy work". En *Dislocating Masculinity: Comparative Ethnographies*, A. Cornwall y N. Lindisfarne, N. (editors). New York: Routledge, pp. 159-171.

Marx, Jutta, Borner, Jutta, y Caminotti, Mariana (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Marx, Jutta, Caminotti, Mariana, y Borner, Jutta (2006). "Quince años de Cupo Femenino: Lecciones (y tensiones) de la experiencia argentina". Ponencia presentada en el 8º Congreso de la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP). Santiago de Chile, 15 al 17 de noviembre.

Mintrom, Michael (1997). "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation". *American Journal of Political Science* Vol. 41 (3): 738-770.

Molinelli, Guillermo, Palanza, M. Valeria, y Sin, Gisela (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Buenos Aires: CEDI, Fundación Gobierno y Sociedad.

Mustapic, Ana María (2006). "Congreso Nacional: el trampolín de la política". Diario *La Nación* (Buenos Aires), 8 de enero.

Mustapic, Ana María (2002). "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina". En *Legislative Politics in Latin America*, Scott Morgenstern y Benito Nacif editores. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 23-47.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marxy Ana Laura Rodríguez Gustá

Mustapic, Ana María (2000). "Oficialistas y Diputados": Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico* Vol. 156: 571-595.

Nieva, Verónica F. y Gutek, Bárbara A. (1980). "Sex Effects on Evaluation". *The Academy of Management Review* Vol. 5 (2): 267-276.

Norris, Pippa, editora (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Organización de las Naciones Unidas (1996). *Informe de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995*. New York.

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

Phillips, Anne (1996). "¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?". En *Perspectivas feministas en la teoría política*, Carme Castells compiladora. Barcelona: Paidós, pp. 79-98.

Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford: Oxford University Press.

Pitkin, Hanna (1985 [1967]). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Desafíos para la igualdad de género en Argentina* (elaborado por Eleonor Faur). Buenos Aires: PNUD/Argentina.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático, solidaridad frente a un mundo dividido*. New York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005: Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades*. Buenos Aires: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina/ PRODDAL Honduras (2005). *Participación política de las mujeres y democracia. Visión desde sus protagonistas*. Honduras: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Española de Cooperación Internacional.

Rees, Teresa (2005). "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe". *International Feminist Journal of Politics* Vol. 7 (4): 555-574.

Reingold, Beth (1992). "Concepts of Representation among Female and Male State Legislators". *Legislative Studies Quarterly* Vol. 17 (4): 509-537.

Reskin, Barbara (2000). "The Proximate Causes of Employment Discrimination". *Contemporary Sociology* Vol. 29 (2): 319-328.

## IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Ridgeway, Cecilia (1997). "Interaction and Conservation of Gender Inequality: Considering Employment". *American Sociological Review* Vol. 47: 76-88.

Ridgeway, Cecilia y Correll, F.J. (2004). "Unpacking the Gender System. A Theoretical Perspective on Gender Belief and Social Relations". *Gender and Society* Vol. 18 (4): 510-531.

Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención". En *Temas y Debates*, Revista Universitaria de Ciencias Sociales, Vol. 12, N° 16.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2004). *Evaluative Ratings and Gender: The Dynamics of Assessing Employee Performance in Three Organizations in the Uruguay's Public Sector*. Doctoral Dissertation, University of Notre Dame.

Scarrow, Susan E. (1997). "Political Career Paths and the European Parliament". *Legislative Studies Quarterly* Vol. 22 (2): 253-263.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2006). "Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators". *American Journal of Political Science* Vol. 50 (3): 570-585.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2005). "The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office". *Electoral Studies* Vol. 24 (2): 227-244.

Schwindt-Bayer, Leslie A. (2003). *Legislative Representation in Latin America: A Comparative Study of Descriptive, Substantive, and Symbolic Representation of Women*. PhD. Dissertation. The University of Arizona.

Scott, Joan (1986). "Gender: A Useful Category for Historical Analysis". *American Historical Review* Vol. 91 (5): 1053-1075.

Skard, Torild y Haavio-Mannila, Elina (1985). "Women in Parliament". En *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Elina Haavio-Mannila et al. Oxford: Pergamon Press, 51-80.

Sullivan, Donna J (2004). "Comentarios sobre el Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW". En *Convención CEDAW y Protocolo Facultativo. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Segunda Edición, pp. 37-96.

Swers, Michele (2003). "Transforming the Agenda. Analyzing Gender Differences in Women's Issue Bill Sponsorship". En *Women Transforming Congress*, Cindy Simon Rosenthal editora. Norman: University of Oklahoma Press.

Swers, Michele (2001). "Understanding the Policy Impact of Electing Women: Evidence from Research on Congress and State Legislatures". *Political Science and Politics* Vol. 34 (2): 217-220.

Jutta Borner, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá

Swers, Michele (1998). "Are Women More Likely to Vote for Women's Issue Bills than Their Male Colleagues?" *Legislative Studies Quarterly* Vol. 23 (3): 435-448.

Taylor-Robinson, Michelle y Heath, Roseanna Michelle (2003). "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues? A Critical Test". *Women & Politics* Vol. 24 (4): 77-101.

Tremblay, Manon (2006). "Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis". Paper delivered at the 20th International Political Science Association World Congress Fukuoka, Japan, July 10-13.

Tremblay, Manon (1998). "Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behavior in Canada's 35<sup>th</sup> Parliament". *Canadian Journal of Political Science* Vol. 31 (3): 435-465.

Towns, Ann (2003). "Understanding the Effects of Larger Ratios of Women in National Legislatures: Proportions and Gender Differentiation in Sweden and Norway". *Women and Politics* Vol. 5 (1/2): 1-29.

Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Tula, María Inés (2002). "La Ley de Cupos en Argentina. Un balance". En *Estrategias políticas de género: reformas institucionales, identidad y acción colectiva*, Nélica Archenti compiladora. <<http://www.escenariosalternativos.org>>

Valdés, Teresa; Muñoz, Ana María; Donoso, Alina (2004). *1995-2003: ¿Han avanzado las mujeres? Índice de compromiso cumplido latinoamericano*. Santiago de Chile: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y FLACSO/Chile.

Walby, Silvia (2005). "Introduction: Comparative Gender Mainstreaming in a Global Era". *International Feminist Journal of Politics* Vol. 7 (4): 453-470.

Weber, Max (2004). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica (decimoquinta reimposición).

Weber, Max (1989). *El político y el científico*. México: Premia Editora (8<sup>a</sup> edición).

West, Candace y Zimmerman, Don H. (2002a). "Doing Gender". En *Doing Gender, Doing Difference. Inequality, Power and Institutional Change*, Sarah Fenstermarker y Candace West editoras. Routledge: New York y Londres, pp. 3-23.

West, Candace y Zimmerman, Don H. (2002b). "Doing Difference". En *Doing Gender, Doing Difference. Inequality, Power and Institutional Change*, Sarah Fenstermarker y Candace West editoras. Routledge: New York and Londres, pp. 55-80.

West, Candace y Zimmerman, Don (1987). "Doing Gender". *Gender and Society* Vol. 1(2): 125-151.

Yancey Martin, Patricia (2003). "'Said and Done' versus 'Saying and Doing'. Gendering Practices, Practicing Gender at Work". *Gender and Society* Vol. 17 (3): 342-366.

Yancey Martin, Patricia (2001). "Mobilizing masculinities. Women's experiences of men at work". *Organization* Vol. 8: 587-618.

IDEAS, PRESENCIA Y JERARQUÍAS POLÍTICAS

Yancey Martin, Patricia y Collinson, David L. (2000). "Gender and Sexuality in Organizations". En *Revisioning Gender*, Myra Marx Ferree, Judith Lorber and Beth B. Hess editoras. Altamira Press: Oxford, pp. 285-310.

Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford (UK): Oxford University Press.

