

Versión preliminar  
Por favor, no citar



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**Acciones positivas y representación política:  
Los desafíos para el sistema político argentino**

**Patricia Laura Gómez**

Departamento de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires

Trabajo preparado para ser presentado en  
**XXI International Congress Latin American Studies Association**  
Session GEN 21:  
Equality and Discrimination?. Gender and Law in Latin American  
The Palmer Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24 – 26, 1998

---

• Para críticas y comentarios, dirigirse a por correo electrónico

*La ley debe ser la expresión de la voluntad general; todas las Ciudadanas y Ciudadanos deben contribuir, personalmente o por medio de sus representantes, a su formación; debe ser la misma para todos: siendo todas las ciudadanas y ciudadanos iguales ante sus ojos, deben ser igualmente admisibles en todas las dignidades, lugares y empleos públicos, según sus capacidades y sin otras distinciones que las de sus virtudes y su talento.*

Olympe de Gouges,  
*Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadana (1791)*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Las investigaciones empíricas en torno a la relación entre mujeres, género y política son relativamente recientes y la mayoría de los estudios sobre casos latinoamericanos no datan de más de una década<sup>2</sup>. El desarrollo de la producción teórica feminista en sus distintas perspectivas filosófico-políticas<sup>3</sup> no sólo ha aportado una visión crítica en la teoría y filosofía política, sino que ha permitido conformar un marco teórico complejo para comprender dicha relación y, en consecuencia, avanzar sobre modificaciones en la vida sociopolítica. Ello es posible en tanto la teoría política feminista intenta comprender las relaciones sociales de subordinación con el objeto de aportar nuevos elementos a una praxis feminista de fin de siglo. Esto permite nuevas formas de entender la política, exigiendo cambios no sólo en la vida privada sino también en los espacios de toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, la reflexión sobre la ciudadanía y la representación reaparece en el debate académico y político con una nueva dimensión: ya no se trata solamente de demandas de derechos políticos iguales para todos los individuos, sino de pensar la representación política

---

<sup>1</sup> Este trabajo está enmarcado en el proyecto UBACYT TS07 *Las nuevas formas políticas*, radicado en el Instituto de Investigaciones "Gino Germani" (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), bajo la dirección de Isidoro Cheresky. Deseo expresar mi agradecimiento por la colaboración de Belén Alonso en la búsqueda de datos que está llevando a cabo. Asimismo, pongo de manifiesto mi deuda por las críticas y comentarios que a lo largo de estos años me han realizado Nélide Archenti, Diana Maffia, Elizabeth Jelin e Isidoro Cheresky (Universidad de Buenos Aires), Mara Kolesas (New School of Social Sciences), Alejandra Ciriza (Universidad Nacional de Cuyo), Lola González Luna (Universitat de Barcelona), Zita Montes de Oca (Fundación Mujeres en Igualdad), y Diana Staubli (Centro Municipal de la Mujer de Vicente López); aunque lo que aquí se expresa corre bajo exclusiva responsabilidad de la autora.

<sup>2</sup> Inicialmente, el interés y/o apoyo a este tipo de trabajos estuvo bastante inducido por los primeros pasos dados en las universidades y centros de investigación de Estados Unidos y Europa.

<sup>3</sup> Una buena selección de textos significativos a este respecto fue compilada por Castells (1996).

desde el reconocimiento y el respeto de las particularidades y especificidades de los individuos. Pero ¿qué sucede cuando estos individuos se encuentran signados por la subordinación de género?

Si bien es evidente que la movilización de las mujeres por los derechos políticos no es un fenómeno nuevo, las demandas de este fin de siglo han mutado en una nueva forma de considerar la política; o dicho de otra manera, los requerimientos no son sólo “nuevas formas de hacer política”, sino nuevas formas de relacionar “lo público” y “lo privado”, “lo político” y “lo social”. Sin embargo, en un punto, la cuestión sigue siendo la misma: la dificultad para las mujeres de participar en los procesos de toma de decisiones que definen y organizan tanto la vida pública como privada<sup>4</sup>.

¿A qué se refiere con “público” y “privado”? Desde la teoría política, se han conceptualizado dos niveles para interpretar dicha distinción. Uno de ellos refiere a la escisión entre los intereses de la voluntad general frente a los intereses individuales egoístas. El otro nivel remite al campo económico-político-jurídico en oposición a la familia, en tanto lugar de la intimidad y la afectividad y caracterizada por lo particular y específico de sus miembros y sus relaciones (Fraser, 1990)<sup>5</sup>. En este trabajo, se entiende la distinción en el último de los sentidos expuestos, definiendo *lo público* como el lugar donde se desarrollan las relaciones sociales que permiten a los individuos mostrarse ante los demás y que éstos se muestren ante ellos, dando lugar al reconocimiento de las acciones. En la particularidad de la política, la aparición frente a los otros es lo que constituye las posibilidades de ser un igual, dado lo excepcional y único de las acciones que allí se despliegan; esto es lo que permite distinguir la *acción política* de la *conducta humana* (Arendt, 1993). Entre tanto, el espacio de lo privado es el lugar del desarrollo de las relaciones afectivas particulares donde los individuos no se muestran en tanto participantes de una comunidad, sino en tanto intervinientes en relaciones de parentesco. En la particularidad de la familia, se manifiestan con mayor claridad la rutinización de las acciones y la reproducción de las formas de vida, que por sus características no permiten que quienes participan de este tipo de relaciones se vean sujetos al reconocimiento de los otros. La división sexual del trabajo y la jerarquización de los espacios sociales tendrá

---

<sup>4</sup> “(...) no basta la democracia por sí misma. La libertad de elección por sí misma no garantiza la justicia. La igualdad de derechos no se define únicamente por valores políticos. La justicia social es una triada formada por la libertad, la igualdad y el libre albedrío (...) La emancipación no es sólo el derecho a tener libertad política” (Naciones Unidas, 1995: Declaración introductoria de la Primera Ministra de Pakistán, Benazir Bhutto).

<sup>5</sup> Por otro lado, Hanna Pitkin (1981) señala que pueden ser distinguidas tres dimensiones con relación a la noción de público: en términos de acceso y como opuesto a lo secreto; en términos de afectación general y por ello vinculado con la opinión pública; y en términos de acción colectiva.

consecuencias hasta la actualidad ya que, desde sus orígenes, la política será entendida en oposición a lo doméstico<sup>6</sup>.

Las nuevas formas de vincular lo “público” y lo “privado” lleva a suponer una transformación en la relación entre las mujeres, el sistema político y el sistema de partidos. Si bien la misma ha sido analizada desde diversas perspectivas<sup>7</sup>, el impacto de medidas de acción positiva ha sido poco explorado hasta el momento. Por este motivo -sin pretender agotar el tema-, el objetivo del presente trabajo es presentar algunas consideraciones sobre los desafíos que promueven la introducción de medidas de acción afirmativa en el régimen electoral argentino, tanto para el sistema político como para el movimiento de mujeres/feminista.

A tal fin, este trabajo presenta en su primera sección una síntesis de los reclamos por derechos políticos de las mujeres argentinas hasta la sanción de la ley de voto femenino en 1947, caracterizando la misma a partir del principio de ciudadanía como inclusión excluyente. La segunda sección contiene un breve análisis de la ciudadanía desde una perspectiva de género, para dar lugar en la tercera sección, al análisis de las medidas de acción positiva en el régimen electoral argentino, caracterizando las mismas a partir del principio de ciudadanía como inclusión incluyente. En la última sección, se presenta un balance preliminar del impacto de las acciones afirmativas en la Argentina, tanto en el sistema político como en el movimiento de mujeres/feminista.

## **Mujeres y derechos políticos en Argentina**

Desde principios del siglo XX, las mujeres argentinas comenzaron a reclamar al sistema político una serie de reivindicaciones vinculadas principalmente con la equiparación jurídica de varones y mujeres<sup>8</sup>. Estos

---

<sup>6</sup> “La tradición política occidental siempre asumió alguna forma de distinción entre lo público y lo privado como categorías conceptuales que ordenaban y estructuraban las diversas actividades y dimensiones de la vida social” (Astelarra, 1992: 49).

<sup>7</sup> Los principales temas estudiados en la relación entre mujeres, género y política pueden dividirse en dos grandes grupos. El primero vinculado a la reflexión teórica, llevando adelante un análisis crítico de los autores y conceptos clásicos de la teoría y filosofía política, una intervención en el debate contemporáneo de la teoría política, y los aportes para la conceptualización de una ética feminista. El segundo grupo de estudios refiere a trabajos empíricos relacionados con la especificidad de la cultura política de las mujeres, el análisis cuantitativo de la participación femenina en los partidos políticos y los poderes del Estado, la experiencia de las mujeres en diversas organizaciones sociales y políticas, las posibilidades de las candidatas en diferentes sistemas electorales, y la importancia de las acciones positivas como estrategia para la efectiva igualdad de oportunidades.

<sup>8</sup> Es de destacar, que previamente habían existido algunas acciones en favor de la igualdad de derechos entre varones y mujeres pero no constituyen más que hechos aislados y más bien caracterizados como actos de voluntarismo por parte de algunas personas destacadas socialmente.

primeros movimientos, salvo excepciones, estaban constituidos por mujeres provenientes de sectores medios de la sociedad y con altos niveles de educación, fuertemente influenciados por movimientos similares desarrollados en Estados Unidos y Europa. Junto con las primeras organizaciones de mujeres que reclamaban por la igualdad jurídica, coexistían otras organizaciones que orientaban sus acciones a la beneficencia y que estaban articuladas alrededor de las mujeres pertenecientes a las familias acomodadas de los grandes centros urbanos.

Las posiciones de unas y otras se desarrollaron en sentidos opuestos, lo que motivó la constitución de agrupaciones feministas pro-sufragio durante las dos primeras décadas del siglo. Las recomendaciones sobre derechos políticos de las mujeres realizadas por el Primer Congreso Femenino Internacional (Buenos Aires, 1910) alcanzaron cierta resonancia en el sistema político, en un contexto donde el sufragio universal masculino era bastante reciente<sup>9</sup>. En 1919 se presentó en la Cámara de Diputados de la Nación el primer proyecto legislativo para autorizar el voto femenino en el ámbito nacional con los mismos derechos y obligaciones que el de los varones<sup>10</sup>; posteriormente surgieron iniciativas similares – tanto en el ámbito federal como provincial– pero en general con características censatarias. En la década del '20, algunas provincias como Santa Fe y San Juan, sancionaron el sufragio femenino en el ámbito municipal y provincial, pero estos primeros intentos se vieron frustrados con el Golpe de Estado de septiembre de 1930<sup>11</sup> que suprimió las libertades individuales y se constituyó en uno de los obstáculos más férreos para la igualdad de las mujeres con relación a la política. Sin embargo, Navarro (1997: 187) señala que en 1932 Carmela Horne de Burmeister fundó la Asociación Argentina del Sufragio y que ésta se “convirtió en la agrupación que mayor actividad desplegó para la obtención del voto durante la década del treinta (...)” También en 1932, cuando el presidente Justo fue al Congreso para inaugurar el período parlamentario de sesiones, la Asociación Argentina del Sufragio organizó una manifestación durante la cual sus afiliadas arrojaron volantes al paso de las autoridades. Este debe haber sido el acto más audaz de las feministas argentinas en esta etapa, pues contrariamente a las de otros países, no fueron nunca militantes capaces de salir a la calle y emprender acciones dramáticas si con ello adelantaban su causa (...) Buscaban esclarecer a la

---

<sup>9</sup> Recién en 1912 se estableció el voto secreto y obligatorio para los varones mayores de 18 años, lo que constituyó un gran avance con relación al sistema electoral anterior.

<sup>10</sup> Dicho proyecto fue presentado por el Diputado de la Unión Cívica Radical por la provincia de Santa Fe, Rogelio Araya, con el apoyo implícito del entonces Presidente de la Nación, Hipólito Yrigoyen.

<sup>11</sup> En la provincia de San Juan, el Golpe de Estado suprimió el voto femenino con el argumento que las mujeres de dicha provincia no podían ser privilegiadas con relación al resto de las mujeres argentinas. Este tipo de criterio es precisamente el contrario al adoptado en los Estados Unidos de América, donde varios estados habían autorizados el voto femenino antes de convertirse en ley federal.

opinión pública y cambiar las leyes existentes con petitorios que durante años fueron cortésmente recibidos por las Cámaras, para luego ser prolijamente archivados”.

El peso de los conservadores en las Cámaras del Congreso (especialmente en la de Senadores) y las diferencias ideológicas y estratégicas de las feministas, hicieron que las distintas propuestas legislativas no tuvieran sanción efectiva<sup>12</sup>. Hubo que esperar hasta el fin de la Segunda Guerra, para que las consideraciones alrededor del sufragio femenino adquirieran otro perfil. Por un lado, la Argentina había firmado el Acta de Chapultepec (México, 1945)<sup>13</sup> y la Carta de Naciones Unidas (San Francisco, 1945) donde se reconocían los derechos políticos de las mujeres y por consiguiente, debía ajustar su legislación interna a los compromisos internacionales<sup>14</sup>. Por otra parte, dentro del gobierno instalado por el Golpe de Estado de 1943, una de sus figuras, Juan Domingo Perón, crecía en importancia y convencido de una salida electoral, orientó sus políticas desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social tanto a los sectores subalternos como a las mujeres. Desde esta agencia gubernamental, se constituyó la Comisión de Trabajo Femenino con lo cual fue el propio Estado el que se reclamó a sí mismo las reivindicaciones que hasta entonces habían llevado a cabo grupos independientes de mujeres y algunos representantes partidarios<sup>15</sup>.

Para los comicios del 24 de febrero de 1946, las condiciones políticas en que se había desarrollado la lucha de las sufragistas había cambiado radicalmente y la mayor parte de las agrupaciones políticas propiciaron el sufragio femenino, sumándose numerosas mujeres a las actividades de la campaña electoral. A partir de este momento, el fuerte apoyo del presidente Juan Domingo Perón a la sanción de una ley de voto femenino y la escasa presencia de conservadores en las Cámaras del Congreso auguraron las posibilidades para concretar esta legislación. Asimismo, la figura de Eva Perón en este proceso resultó decisiva ya que promovió la relación de las mujeres de los sectores populares con el sistema político a

---

<sup>12</sup> Navarro (1997: 198/9) realiza una síntesis de esta situación.

<sup>13</sup> El Acta de Chapultepec es el resultado de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz. La misma recomendaba que “los gobiernos de las Repúblicas Americanas adapten sus sistemas de legislación (...) a fin de suprimir las discriminaciones (...) por razón de sexo”.

<sup>14</sup> Luna (1994: 48) disiente parcialmente con esta posición al afirmar que “La obtención final del voto estuvo, en la mayoría de los casos, más relacionados con el mantenimiento de determinados regímenes (los populistas especialmente como el peronismo, cardenismo, varguismo) que con la aceptación y reconocimiento de las razones políticas que sustentaban las reivindicaciones de los movimientos sufragistas”.

<sup>15</sup> La Comisión de Sufragio Femenino solicitaba el establecimiento del voto femenino por decreto presidencial. Las organizaciones independientes de mujeres se opusieron férreamente a esta medida ya que surgía de un gobierno inconstitucional y reclamaban que fuera el Congreso el que dictara esta legislación. En palabras de Victoria Ocampo: “Las argentinas no pueden aceptar el voto sino de manos que no lleven armas”.

través de mecanismos identificatorios, y a partir de inicios de 1947 comenzó una fuerte campaña para acelerar el proceso de sanción de la ley de voto femenino. En palabras de Navarro (1997: 196): “En *La razón de mi vida* no esconde que empezó a trabajar ‘en el movimiento femenino porque así lo exigía la causa de Perón’. Pero a partir de 1947, se postula como la ‘abanderada’ del voto femenino, propiciando también una mayor participación de la mujer en todos los aspectos de la vida del país”<sup>16</sup>.

Las consideraciones de Evita acerca del feminismo y del voto femenino resultan importantes a la hora de analizar la relación entre las mujeres y el sistema político que propone, ya que, ejercieron una fuerte impronta en sus contemporáneos y en el imaginario político de varones y mujeres argentinos/as (lo que se manifiesta claramente en el debate de la ley de voto femenino en 1947 y de la ley de acciones afirmativas en 1991; y por otra parte. Con relación al feminismo, expresa un fuerte estereotipo de las mujeres enroladas en el mismo, reconociéndoles su educación pero asignando el fracaso de sus acciones en una supuesta pérdida de su identidad: “Confieso que el día que me vi ante la posibilidad del camino ‘feminista’ me dio un poco de miedo. ¿Qué podía hacer yo, humilde mujer del pueblo, allí donde otras mujeres más preparadas que yo, habían fracasado rotundamente?. ¿Caer en el ridículo?. ¿Integrar el núcleo de mujeres resentidas con la mujer y con el hombre, como ha ocurrido con innumerables líderes feministas?. Ni era soltera entrada en años, ni era tan fea por otra parte como para ocupar un puesto así... que, por lo general, en el mundo, desde las feministas inglesas hasta aquí, pertenece, casi con exclusivo derecho, a las mujeres de este tipo... mujeres cuya primera vocación debió ser indudablemente la de hombres (...) Sentía que el movimiento femenino en mi país y en todo el mundo tenía que cumplir una misión sublime... y todo cuanto yo conocía del feminismo me parecía ridículo” (Perón, 1952: 265/8)

Con respecto al voto femenino, es ilustrativo el fragmento de uno de sus discursos: “La mujer puede y debe votar. El voto femenino, *la facultad de elegir y vigilar desde la trinchera hogareña* el desarrollo de esa voluntad, se ha convertido así más que en una aspiración, en una exigencia impostergable. La mujer puede y debe condicionar su propia conciencia a la conciencia de la comunidad, de la que forma parte activa y vital. En el camino del hogar a las urnas, está implícita la transformación de la vida cívica argentina por el aporte de una nueva valoración política, ajena a toda sugestión electoral que no sea la reclamada por la probidad, la conducta y el sentido del orden que rigen la sensibilidad y el espíritu femenino (...) Con el voto femenino sancionado vamos hacia la integración de *un sistema político depurado* aportando al país una experiencia electoral que millones de mujeres aguardan con sus mejores impulsos”<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Las cursivas son de la autora.

<sup>17</sup> Las cursivas son propias.

Ambas selecciones de textos ponen de manifiesto que la relación con el sistema político que presenta Evita para las mujeres estaba sustentada en cualidades, motivaciones y actitudes “típicamente femeninas” lo que no permitió integrar reivindicaciones que cuestionaran los roles estereotipados de varones y mujeres en la sociedad civil –y mucho menos en los partidos políticos–. Si bien dio lugar a una presencia masiva de mujeres en el Partido Justicialista, los ámbitos de influencia de éstas estaban acotados a tareas vinculadas a la “sensibilidad femenina” y son excluidas de la toma de decisiones. Prueba ello son las palabras de Evita en los siguientes pasajes de *La razón de mi vida* (Perón, 1952): “(...) El primer objetivo de un movimiento femenino que quiera hacer bien a la mujer... que no aspire a cambiarlas en hombres, debe ser el hogar. Nacimos para constituir hogares. No para la calle” (276). Y agrega: “Más que una acción política, el movimiento femenino tiene que desenvolver una acción social. ¡Precisamente porque la acción social es algo que las mujeres llevamos en la sangre!. Servir a otros es nuestro destino y nuestra vocación y eso es acción social...” (301).

Con este clima de época, el Congreso argentino se aprestó al tratamiento de los proyectos de ley presentados en ambas Cámaras. Según el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, el objeto de la sesión especial del 9 de septiembre de 1947, fue el tratamiento de los distintos despachos de la Comisión de Asuntos Constitucionales sobre los proyectos de ley sobre derechos políticos de la mujer<sup>18</sup>. Sin embargo, sobre el final del debate y como resultado de una moción de orden, se aprobó la sustitución del despacho de la mayoría de la Comisión por el proyecto girado en revisión del Senado de la Nación.

El miembro informante del despacho de mayoría es el diputado Manuel Graña Etcheverry, y es quien resume este clima de época en su alocución. Destacó que los derechos políticos de la mujer son propugnados

18

TIPO DE DESPACHO	AUTORES
Despacho por mayoría	Manuel Graña Etcheverry, Joaquín Díaz de Vivar, John William Cooke, Oscar Albrieu
Despacho de mayoría con disidencia parcial	Alejandro García Quiroga
Despacho de mayoría con disidencia parcial	Ángel Baulina, Emilio Ravignani, Mario Mosset Iturraspe
Despacho por minoría	Reynaldo Pastor
Despacho por minoría	J. Hortensio Quijano, Alberto Reales
Despacho por minoría	Lorenzo Soler (h)
Despacho por minoría	Ernesto Sanmartino
Despacho por minoría	Eduardo Colom
Despacho por minoría	Justo Díaz Colodrero
Despacho por minoría	Miguel Petruzzi
Despacho por minoría	José Emilio Visca

desde el Congreso y "desde la calle" para suprimir "la esclavitud de la mujer"<sup>19</sup>. Pero más interesante es el presupuesto de su discurso: "... que nadie pueda creer que el reconocimiento de los derechos políticos femeninos es una *concesión* graciable de la masculinidad ya harta de mando, en vez de la *reparación* de una injusticia que, en rigor de verdad, constituye una mancha para el varón" (DS, 1947: 209)<sup>20</sup>.

El concepto de otorgamiento de derechos entendido como reparación, en este caso está asimilado con el de concesión ya que no reconocer los derechos políticos de las mujeres era una "mancha" en la masculinidad por que no se adapta a las circunstancias. En términos generales, los discursos formulados durante el debate del Congreso como en otros ámbitos durante la misma época, sobre la construcción de la ciudadanía femenina pueden ser analizados a partir del *principio de inclusión excluyente* (Gómez, 1995): la ciudadanía *incluye* a las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos pero las *excluye* de la pertenencia a la comunidad política

### **Mujeres, género y ciudadanía**

En términos muy generales, puede decirse que la ciudadanía moderna es el resultado del quiebre del estado de servidumbre y el pasaje del súbdito a un individuo sujeto de derechos. Sin embargo, la "universalidad" de la ciudadanía es cuestionable en tanto restringida por condiciones de sexo, propiedad y/o educación y varios son los trabajos que dan cuenta de ello desde una perspectiva de género y/o feminista<sup>21</sup>. Los argumentos para las restricciones son variados; por ejemplo, Turner (1986: 97-98) destaca que la primera ola de demandas con relación a esta cuestión, tuvo como consecuencia degradar el papel formal de la propiedad en la definición de ciudadano. La segunda oleada, desde el movimiento de mujeres, resultó en la exclusión del género como definición de ciudadanía. La tercera oleada y como consecuencia de dicho movimiento, involucró una redefinición de la edad y el parentesco como rasgo significativo de la definición legal de ciudadanía.

Es en el mismo espacio temporal de la Revolución Francesa -símbolo mítico de la democracia representativa, la igualdad ante la ley y la emergencia del ciudadano-, donde comienzan a circular cuestionamientos al ejercicio genéricamente diferenciado de derechos<sup>22</sup>. Muestra de ello lo

---

<sup>19</sup> Recordemos que Mill se refería a la desigualdad entre varones y mujeres en tanto estas últimas eran definidas a partir de la esclavitud. Cf. Mill (1973).

<sup>20</sup> Las cursivas son propias.

<sup>21</sup> Por citar sólo algunos sin exhaustividad, cf. Astelarra (1992), Dietz (1990), Elshain (1981), Okin (1979), Pateman (1970, 1990), Phillips (1996), Shanley & Pateman (1991), Young (1990; 1996).

<sup>22</sup> Sin embargo, las primeras manifestaciones públicas por la igualdad entre varones y mujeres en la modernidad tuvieron lugar a medida que la familia como organización

constituyen los movimientos de mujeres durante y después de la Revolución para la obtención de derechos políticos que las reconozcan como iguales. Es paradigmático el ejemplo de Olympe de Gouges en 1791 con su “Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadana”.

Rousseau planteaba que ningún contrato social es legítimo –aún cuando pueda legitimarse– como proyecto social, si en la base subsisten opresión y desigualdades. Así en la República<sup>23</sup>, la dominación es contraria a la naturaleza humana ya que nadie posee una autoridad natural sobre otro y tampoco puede disponer de la persona ajena. Este razonamiento, contrariamente a lo que podría suponerse, permite cuestionar la propia legitimidad del pacto que da lugar a la sociedad democrática, en tanto las mujeres no son instituidas como sujetos del mismo. En segundo lugar, la práctica social establecía que las mujeres casi no tenían derecho alguno y el varón (en la figura del padre, esposo, hijo o tutor) ejercía la autoridad natural sobre ella.

En la misma línea, Rousseau se opone al recurso de la fuerza para crear derecho<sup>24</sup>, pero arguye la fuerza física para la subordinación social de las mujeres. Es decir que si bien el contrato social garantiza la igualdad civil, o sea una igualdad de derecho que protege a los coasociados de la desigualdad natural, no está incluyendo a las mujeres ya que éstas serían desiguales por naturaleza y no estarían en capacidad de ser pactantes. Sólo si se acepta que el objetivo del contrato social es proteger a quienes participan de éste y permitir el ejercicio de la libertad para constituir un pueblo, se comprende porque no reconoce a la mujer para ejercer la ciudadanía: sólo se pacta entre iguales ya que sólo en la igualdad se reconoce la diferencia; entre idénticos no hay posibilidad de pacto porque no opera el principio de individuación.

---

social alcanzaba mayor importancia. Durante la guerra civil inglesa de la década de 1640, tuvo gran impacto el apoyo de las mujeres a las sectas radicalizadas que proponían la interpretación extrema de la doctrina de la Gracia, ya que en las mismas se les permitía a las mujeres debatir, votar y hasta profetizar. "Lo que es sorprendente es la forma en que la caída del gobierno real en 1640, la prolongada crisis política entre el Rey y el Parlamento de 1640 a 1644, las guerras civiles de 1642 a 1648, y el surgimiento de muchas sectas extremistas independientes y de un partido genuinamente radical, estimularon a las mujeres de Londres y de todas partes a realizar una actividad política sin precedentes" (Stone, 1990: 184/5). En 1642 demandan ante la Cámara de los Comunes la igualdad de participación en el proceso político y en 1649 rechazaban la idea de ser representadas por sus esposos. Este es un elemento de importancia a la hora de analizar el contexto de la obra de Hobbes y ciertas ambigüedades que el autor plantea con respecto a las relaciones entre varones y mujeres.

<sup>23</sup> La República es el nuevo estado en donde cada individuo busca la seguridad y la satisfacción de las necesidades por sus propios medios. Así Rousseau propondrá en el *Contrato Social* la transformación institucional y en *Emilio*, la del individuo.

<sup>24</sup> La misma idea aparece en Nicolás Maquiavelo (1981). Para un análisis pormenorizado, cf. Pitkin (1984).

Por su parte, para Tocqueville (1988), la igualdad política degenera el uso de la libertad, por lo tanto, la igualdad política entre varones y mujeres daría lugar a un abuso de la libertad y sería una amenaza para las instituciones democráticas: "A medida que se echa hacia atrás el límite de los derechos electorales, se siente la necesidad de echarlo más hacia atrás; porque, después de cada nueva concesión, las fuerzas de la democracia aumentan, y sus exigencias crecen con su nuevo poder" (Tocqueville, 1988: 42). Así, los dos mayores riesgos que encierra la igualdad de condiciones son, por una parte, la anarquía y, por otra, la servidumbre. Esta idea es muy importante porque, según el autor, la ciudadanía de las mujeres daría lugar a una situación de anarquía, producto de la destrucción de los mecanismos de subordinación debido a la libertad política. Por otra parte, si las mujeres como colectivo, siempre han estado relegadas al espacio privado, presupone que el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones es imposible ya que no presenta capacidades democráticas y daría lugar a la servidumbre.

Estos postulados generales que se reiteran a lo largo de la teoría liberal de la democracia, han operado como justificación y como respuesta ante las demandas de las mujeres por derechos políticos y las luchas para anular las concepciones censatarias del sufragio. Recién en el siglo XX comenzó la incorporación formal de las mujeres en el sistema político y el sistema de partidos, pero este proceso no supone una relación lineal entre la extensión del derecho al voto y la ampliación de la ciudadanía, ya que por definición, la ciudadanía política implica el derecho al sufragio pero este último no presupone *necesariamente* la condición de ciudadano/a.

Esto se debe a que el concepto de ciudadanía presenta dos dimensiones: una vinculada a la *presencia de derechos*, y la otra al *componente simbólico de la comunidad/pertenencia* (Held, 1991). El hincapié en una u otra dimensión se recoge, respectivamente, en la tradición política liberal y en la tradición política republicana. Con relación a la primera, la condición de ciudadanía es definida por los derechos subjetivos que los individuos presentan frente a sus pares y frente al Estado. Con relación a la segunda, la condición de ciudadanía es definida por una práctica común que permite a los individuos ser responsables políticamente en el marco de una comunidad determinada (Habermas, 1992; Taylor, 1993; Turner, 1986)<sup>25</sup>.

La pregunta que cabe aquí es si el derecho al voto de las mujeres en general y en particular para el caso argentino, supone su constitución como ciudadanas en el último de los sentidos expuestos. La respuesta no sería afirmativa en tanto a partir del ejercicio del sufragio, las mujeres se convirtieron en ciudadanas en tanto *portadoras de derechos políticos*, pero

---

<sup>25</sup> Por ello, la ciudadanía refiere esencialmente a la naturaleza de la participación social de las personas dentro de la comunidad como completo reconocimiento legal de sus miembros (Turner, 1986: 134).

la presencia de éstos no presupone per se *la igualdad de oportunidades de elegir y ser elegidas*.

El resultado de este proceso ha conformado la *ciudadanía como principio de inclusión excluyente* (Gómez, 1995). Esto es, la ciudadanía *incluye* a las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos pero las *excluye* de la pertenencia a la comunidad política. Importa recordar que desde las democracias griegas hasta la actualidad, ser ciudadano era sinónimo de pertenecer plenamente a una comunidad<sup>26</sup>: "La aspiración a disfrutar de esas condiciones es la aspiración a ser admitido para compartir la herencia social, que a su vez significa una aspiración a ser aceptados como miembros completos de una comunidad, esto es, como ciudadanos" (Marshall, 1964: 76). A su vez, Bendix (1974) agrega que los ciudadanos sólo pueden disfrutar sus derechos en tanto se subordinan a la autoridad y cumplen las obligaciones que la garantía de tales derechos demanda. Pero la existencia de una autoridad legítima supone un *otro* que otorga dicha legitimidad y es la cimiento de la constitución, desarrollo y permanencia de la comunidad política<sup>27</sup>.

La aplicación de este principio de inclusión excluyente en el caso argentino se verifica, por ejemplo, en el acceso de las mujeres a los órganos legislativos de la democracia. No sólo operó en los discursos esgrimidos durante la sesión del 9 de septiembre de 1947 en la Cámara de Diputados de Nación, al sancionarse la Ley 13010 o de voto femenino, sino en la participación relativa de las mujeres en dicho cuerpo. Desde 1952 – primera elección nacional con vigencia de la Ley 13010- hasta 1993 en que entró en vigor la legislación de acciones afirmativas para las listas de cargos electivos (Ley 24012)<sup>28</sup>, como se analiza posteriormente, las mujeres son incluidas en el sistema político fundamentalmente en la calidad de *representadas* pero difícilmente la de *representantes*, tal como muestra el cuadro siguiente<sup>29</sup>. Así, la contradicción y ambivalencia entre inclusión y exclusión es parte constitutiva de la ciudadanía femenina. En tanto la

---

<sup>26</sup> Recuérdese que el mayor castigo para un ciudadano era el destierro. En nuestros días, esta práctica se lleva a cabo a través del exilio político forzado.

<sup>27</sup> La comunidad se manifiesta institucionalmente, en el Estado nacional como organización formal: "... en una 'organización formal' (...) la admisión de los extraños está regida por reglas limitativas o excluyentes..." (Bendix, 1974: 27).

<sup>28</sup> En rigor de verdad, la primera aplicación efectiva de esta Ley se realizó en 1992 en la Ciudad de Buenos Aires, con motivo de la elección de integrantes para el Colegio Electoral que votó un Senador para el distrito. Sin embargo, dada la excepcionalidad de la situación, aquí se tendrá en cuenta en el ámbito nacional y no en el distrital.

<sup>29</sup> El cuadro no incluye la Cámara de Senadores ya que la elección de sus integrantes era indirecta a través de las legislaturas provinciales hasta la reforma constitucional de 1994, salvo para el distrito Ciudad de Buenos Aires en que se reproducía el mecanismo de Colegio Electoral, aplicado a la elección de Presidente y Vice. Por otra parte, teniendo en cuenta la comparación que se hará posteriormente, la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación es la que resulta más relevante ya que en la elección de las mismas se aplican efectivamente medidas de acción positiva.

misma no sea resuelta, muy difícilmente la política sea vista como generadora de proyectos colectivos que den cuenta de la diversidad social.

***Diputadas Nacionales 1952 – 1993***  
***Porcentaje sobre el total de miembros<sup>30</sup>***

<b>AÑO</b>	<b>DIPUTADAS</b>	<b>AÑO</b>	<b>DIPUTADAS</b>	<b>AÑO</b>	<b>DIPUTADAS</b>
<b>1952</b>	15,66	<b>1964</b>	0,52	<b>1986</b>	4,33
<b>1953</b>	16,87	<b>1965</b>	2,08	<b>1987</b>	4,33
<b>1954</b>	16,87	<b>1966</b>	2,08	<b>1988</b>	4,72
<b>1955</b>	22,81	<b>1973</b>	7,82	<b>1989</b>	4,72
<b>1958</b>	2,14	<b>1974</b>	8,64	<b>1990</b>	6,30
<b>1959</b>	2,14	<b>1975</b>	9,05	<b>1991</b>	6,30
<b>1960</b>	1,04	<b>1983</b>	3,94	<b>1992</b>	5,45
<b>1961</b>	1,04	<b>1984</b>	4,33	<b>1993</b>	5,84
<b>1963</b>	0,52	<b>1985</b>	5,12	Fuente: Archenti y Gómez (1994)	

Como se observa en el cuadro, la participación de las mujeres en el Congreso argentino apenas superó en 20% en el período considerado. Durante la etapa del segundo gobierno peronista (1952 – 1955), alcanzó los porcentajes más altos, disminuyendo a su décima parte a partir de 1958. Durante el tercer gobierno peronista (1973 – 1975) se observa una leve recuperación que no alcanza a igualar los porcentajes anteriores. A partir de la reinstauración de la democracia (1984), la participación en la Cámara de Diputados se mantuvo en una media que nunca superó el 5%.

El principio de inclusión excluyente en la constitución de la ciudadanía de las mujeres es el que permite desenmascarar la falacia de la teoría de la representación. Ésta supone que la representación política es una relación de paridad entre sujetos racionales, libres e iguales<sup>31</sup>; sujetos capaces de acción y discurso en el sentido que describe Arendt (1993) a quienes participan del espacio público. Si las mujeres no participan de esta relación entre pares, la constitución del vínculo representativo en las sociedades democráticas presenta fallas iniciales que deben corregidas para una democratización de las prácticas políticas.

Prueba de ello es que en la Argentina, desde 1952 hasta 1993, el promedio de diputadas nacionales fue de 6.33%<sup>32</sup>, lo cual muestra que, a pesar de la garantía constitucional del derecho a elegir y ser elegida, operaron mecanismos distorsionadores en la selección de las candidaturas

<sup>30</sup> La ausencia de algunos años corresponde a los períodos inconstitucionales en que el Congreso Argentino no funcionó.

<sup>31</sup> “El representante debe actuar independientemente (...) El representado debe ser también (se lo concibe como) capaz de acción y de juicio independientes” (Pitkin, 1985: 233).

<sup>32</sup> La situación en los cargos ejecutivos es aún peor ya que, hasta la fecha, sólo dos mujeres han ejercido el cargo de ministras (la primera a cargo de la Cancillería en 1988 y la segunda, se desempeña actualmente en la cartera educativa); nunca una mujer ha sido gobernadora de provincia aunque dos han sido vicegubernadoras (en 1962 y en 1983).

y en las posibilidades de las mujeres para resultar electas. Estos mecanismos son los que las acciones positivas tienen como objetivo corregir a partir de entender la igualdad de oportunidades como resultado igual y no sólo como trato imparcial.

### **Representación política y acciones positivas**

La ley 13010 (voto femenino) garantiza la libertad negativa (Berlin, 1974) es decir, el derecho formal a ser elegida en la medida en que nadie podría impedir que una mujer sea candidata en virtud de los derechos constitucionales que les estarían otorgando. Sin embargo, esta medida no garantiza la libertad positiva de ser representantes, porque la igualdad de oportunidades puede ser entendida de dos maneras: o como trato igual o como resultado igual (Sartori, 1992). Esta diferencia es sustancial a la hora de analizar las acciones positivas: si se parte de una situación desigual, el trato igual da lugar a resultados desiguales, ya que la imparcialidad en el trato no suprime diferencias y no modifica situaciones de "privilegio".

En esta cuestión es interesante seguir a Rawls (1990; 1993) a través de sus principios de justicia: "Los mismos establecen la prioridad de la libertad e intentan definir una coherencia entre ésta y la igualdad, a través del derecho a las libertades iguales en un marco equitativo de igualdad de oportunidades". En este marco, las libertades políticas adquieren un perfil especial ya que el valor equitativo de las mismas es una condición para las instituciones básicas justas<sup>33</sup>.

Aquí aparece una encrucijada: la noción moderna de ciudadanía remite fundamentalmente a un individuo con capacidad de acción y discurso que actúa con otros en el espacio público en condiciones de igualdad, pero "la igualdad que lleva consigo la esfera pública es forzosamente una igualdad de desiguales que necesitan ser 'igualados' en ciertos aspectos y para fines específicos. Como tal, el factor igualador no surge de la 'naturaleza' humana, sino de afuera (...) La igualdad política, por lo tanto, es el extremo opuesto a nuestra igualdad ante la muerte (...)" (Arendt, 1993: 236).

Si el concepto moderno de ciudadanía supone *la capacidad de actuar con otros iguales*, se presenta la necesidad de implementar acciones para que en el mediano y largo plazo esa igualdad sea efectiva, sin que por ello el vínculo representativo se vea afectado. Las acciones positivas pueden ser definidas como aquellos mecanismos destinados a garantizar el principio de *igualdad de oportunidades* en presencia de sectores

---

<sup>33</sup> Rawls distingue entre libertades básicas y la valía de estas libertades. "Las libertades básicas iguales son las mismas para todos los ciudadanos, pero la valía, la utilidad de la libertad, no es la misma para todos. El segundo principio tiende a compensar la menor valía de la libertad para algunos sectores" (Rawls, 1990: 71/72).

históricamente desaventajados. “Dado que las perspectivas y experiencias de las mujeres han sido constantemente omitidas o desvalorizadas especialmente en lo concerniente al dominio público esta reconstrucción requiere un apoyo positivo” (Rodríguez, 1994: 80)<sup>34</sup>.

En una primera aproximación, podría decirse que la aplicación de medidas de este tipo para el acceso a cargos electivos vulnera la igualdad ante la ley y por consiguiente, estaría lesionando gravemente el vínculo representativo. Pero la cuestión es más compleja: frente a un trato imparcial, las posibilidades de las mujeres de integrar las listas de partidos políticos se ven sensiblemente reducidas como resultado de mecanismos discriminatorios más o menos sutiles. Esto constituye a las mujeres en un sector social desaventajado y si quiere arribarse a un marco equitativo de oportunidades para todos los individuos con el fin de obtener instituciones justas, es necesario instrumentar medidas que garanticen no sólo las libertades básicas, sino también –y muy especialmente– la compensación de la menor utilidad de la libertad para algunos sectores, como son las mujeres.

La idea de alcanzar la igualdad de oportunidades a través de la desigualdad está comprendida en los principios de justicia rawlsianos, donde aplica el principio de la diferencia a la igualdad democrática: “las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados son justas *sí y sólo sí* funcionan como parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad” (Rawls, 1993: 97). Es decir que las acciones positivas, más que cuestionar el principio de igualdad ante la ley, estarían posibilitando el efectivo cumplimiento de la igualdad democrática a partir de la igualdad inicial<sup>35</sup>.

En la Argentina, a fines de 1989, la senadora nacional de la Unión Cívica Radical por la provincia de Mendoza, Margarita Malharro de Torres, presentó un proyecto de ley modificatorio del artículo 60 del Código Electoral Nacional, que establecía no oficialización de listas de cargos electivos si no cumplían con un mínimo de 30% de mujeres en las mismas. A mediados de 1991, dos diputadas nacionales del mismo partido por la Ciudad de Buenos Aires (Florentina Gómez Miranda y Norma Allegrone de Fonte), presentaron en su Cámara un proyecto similar pero estableciendo el orden de los candidatos y las candidatas, previendo así posibles interpretaciones incorrectas en el futuro. Finalmente, el último día de sesiones ordinarias del Senado para el período 1990 (20 de septiembre) y con grandes urgencias de los integrantes del cuerpo por el tratamiento de

---

<sup>34</sup> En este sentido, es interesante el texto de la Constitución de Uganda: “La mujer tendrá derecho a la acción afirmativa en su favor con miras a eliminar el desequilibrio creado por la historia y las costumbres tradicionales” (Naciones Unidas, 1995: Declaración introductoria de la Vicepresidenta y Ministra de Promoción de la Mujer y Desarrollo Comunitario de Uganda, Speciosa Wandira Kazibwe).

<sup>35</sup> Para un análisis crítico de la teoría rawlsiana, cf. Okin (1996).

temas pendientes, la Cámara alta dio la media sanción al Proyecto Malharro.

Luego de un intenso cabildeo por parte de las activistas de los distintos partidos políticos nucleadas en la Red de Feministas Políticas<sup>36</sup> y de las pocas diputadas nacionales que estaban en funciones, sumado a la decisión política del presidente Menem para la aprobación del proyecto, se convocó a una sesión especial de la Cámara de Diputados el 6 de noviembre de 1991. Recuérdese que la sanción de la ley 13010 en 1947 (voto femenino) siguió el mismo proceso: primero, la media sanción del Senado para luego completar el trámite parlamentario en la Cámara de Diputados en una sesión especial.

En esa sesión, se sancionó la Ley 24012, por la cual se modificó el artículo 60 del Código Electoral Nacional<sup>37</sup>, quedando redactado bajo el siguiente texto:

Artículo 60 - Registro de 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 conjuntamente con el pedido de oficialización de listas los 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. (Texto según ley n° 24.012).

Artículo 1° - El ámbito de aplicación de la ley 24.012 abarcará la totalidad de los cargos electivos de parlamentarios nacionales y en la Municipalidad de Buenos Aires los de Concejales y Consejeros Vecinales.

Artículo 2° - El TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la Ley 24.012, debe interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como Anexo A integra el presente Decreto.

Artículo 3° - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 1° de la ley 24.012 se considerará cumplido cuando dicho porcentaje alcance a la totalidad de candidatos de la lista respectiva, incluyendo los que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve.

Artículo 4° - Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria se presentara por primera vez, renovara un candidato o no

---

<sup>36</sup> La Red de Feministas Políticas se conformó a principios de 1990 con mujeres de quince partidos políticos argentinos que se comprometieron a luchar juntas por la obtención de cupos en las listas de cargos electivos. Luego de la obtención de la ley, dicha red se fue desmovilizando.

<sup>37</sup> Su promulgación se realizó el 29 de noviembre de 1991 y fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina el 3 de diciembre 1991.

renovara candidatos se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo anterior, que la cantidad de cargos es igual a uno. En este caso será indiferente colocar en el primer puesto a mujer o varón, pero en los siguientes lugares de la lista se incluirán regularmente UNA (1) mujer por cada DOS (2) varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo que exige la Ley 24.012 dentro del número total de cargos.

Artículo 5° - En el caso en que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueven dos cargos, al menos uno de los candidatos propuestos debe ser mujer.

Artículo 6° - Las Confederaciones o Alianzas Transitorias deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando la representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres en la lista oficializada, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

Artículo 7° - Los Partidos Políticos, Confederaciones y fusiones tanto de distrito como en el orden nacional deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido en la Ley 24.012 antes de la elección de renovación legislativa de 1993.

Artículo 8° - Si por el procedimiento del artículo 61 del Decreto N° 2.135 del 18 de agosto de 1983 modificado por las Leyes 23.247, 23.476 y 24.012 el Juez con competencia electoral determinara, que algunas de las candidatas que componen el mínimo exigido del TREINTA POR CIENTO (30%) no reúnen las calidades exigidas por la Ley, el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria deberá proceder a su sustitución en el término de CUARENTA Y OCHO (48 hs.).

La ley 24012 fue reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 379/93, el 8 de marzo de 1993<sup>38</sup> con el siguiente texto:

Artículo 1° - El ámbito de aplicación de la ley 24.012 abarcará la totalidad de los cargos electivos de parlamentarios nacionales y en la Municipalidad de Buenos Aires los de Concejales y Consejeros Vecinales.

Artículo 2° - El TREINTA POR CIENTO (30%) de los cargos a integrarse por mujeres, según lo prescrito por la Ley 24.012, debe interpretarse como una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima se regirá por la tabla que como Anexo A integra el presente Decreto.

Artículo 3° - El porcentaje mínimo requerido por el artículo 1° de la ley 24.012 se considerará cumplido cuando dicho porcentaje alcance a la totalidad de candidatos de la lista respectiva, incluyendo los que cada Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueve.

Artículo 4° - Cuando algún Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria se presentara por primera vez, renovara un candidato o no renovara candidatos se tomará en cuenta, a los fines de lo establecido en el artículo anterior, que la cantidad de cargos es igual a uno. En este caso será indiferente colocar en el primer puesto a mujer o varón, pero en los siguientes lugares de la lista se incluirán regularmente UNA (1) mujer por cada DOS (2) varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo que exige la Ley 24.012 dentro del número total de cargos.

---

<sup>38</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 11 de marzo de 1993.

Artículo 5° - En el caso en que el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria renueven dos cargos, al menos uno de los candidatos propuestos debe ser mujer.

Artículo 6° - Las Confederaciones o Alianzas Transitorias deberán ajustarse a lo establecido en los artículos precedentes, garantizando la representación del TREINTA POR CIENTO (30%) de mujeres en la lista oficializada, con independencia de su filiación partidaria y con los mismos requisitos establecidos para los Partidos Políticos, sin excepción alguna.

Artículo 7° - Los Partidos Políticos, Confederaciones y fusiones tanto de distrito como en el orden nacional deberán adecuar sus respectivas normas internas para posibilitar la plena vigencia del régimen establecido en la Ley 24.012 antes de la elección de renovación legislativa de 1993.

Artículo 8° - Si por el procedimiento del artículo 61 del Decreto N° 2.135 del 18 de agosto de 1983 modificado por las Leyes 23.247, 23.476 y 24.012 el Juez con competencia electoral determinara, que algunas de las candidatas que componen el mínimo exigido del TREINTA POR CIENTO (30%) no reúnen las calidades exigidas por la Ley, el Partido Político, Confederación o Alianza Transitoria deberá proceder a su sustitución en el término de CUARENTA Y OCHO (48 hs.).

Artículo 9° - Regístrese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.- MENEM.- Gustavo O. Béliz.

CARGOS A RENOVAR	30 %	ANEXO A	CANTIDAD MÍNIMA
2	0,66 %		1
3	0,90 %		1
4	1,20 %		1
5	1,50 %		2
6	1,80 %		2
7	2,10 %		2
8	2,40 %		2
9	2,70 %		3
10	3,00 %		3
11	3,30 %		3
12	3,60 %		4
13	3,90 %		4
14	4,20 %		4
15	4,50 %		5
16	4,80 %		5
17	5,10 %		5
18	5,40 %		5
19	5,70 %		6
20	6,00 %		6

La Ley 24012 se aplicó por primera vez en las elecciones de renovación parlamentaria de 1993. Ya que la misma supone una modificación del Código Electoral Nacional, la aplicación práctica se remitía a los cargos de la Cámara Baja y de representantes locales de la Ciudad de Buenos Aires<sup>39</sup>, pero no así para las legislaturas provinciales y

<sup>39</sup> Este último punto ha perdido vigencia a partir de la reforma constitucional de 1994 por la que la Ciudad de Buenos Aires es autónoma en la actualidad. La moderna constitución de la Ciudad, sancionada en 1996, incorpora las acciones positivas al propio texto constitucional refiriéndolas a todo cuerpo colegiado. Ella ha motivado que la Legislatura local (unicameral) presente un 30% de diputadas y organismos como el

concejos deliberantes (legislaturas locales). Por otra parte, los partidos políticos no cumplieron con el artículo 7° de la ley en lo que respecta a la adecuación de sus normas internas antes de las elecciones de 1993. Algunos lo hicieron con posterioridad, aunque la mayoría no ha introducido cambios en sus cartas orgánicas a fin posibilitar la plena vigencia de la ley

El análisis de ambos textos legales permite concluir que el tipo de mecanismo de acciones positivas adoptado en la Argentina es a través de cuotas, es decir, una fórmula usada para que obligatoriamente un determinado número de posiciones sea completado con miembros de grupos desaventajados de la sociedad<sup>40</sup>. Pero la peculiaridad del caso argentino reside en que esta disposición opera en el régimen electoral, siendo el primer país latinoamericano en aplicar medidas de este tipo y de esta forma.

Puede decirse que la sanción de la Ley 24012 en la Argentina ha acelerado la presentación y sanción de propuestas legislativas en varios países latinoamericanos modificando el régimen electoral<sup>41</sup>, tal como son los casos de Bolivia<sup>42</sup>, Brasil<sup>43</sup>, Colombia, Costa Rica, Ecuador<sup>44</sup>, México<sup>45</sup>,

---

directorio del Banco de la Ciudad de Buenos Aires, haya incorporado mujeres por primera vez en su historia.

<sup>40</sup> Rodríguez (1994: 81) menciona la diferencia entre dos tipos de mecanismos, por cuotas o por objetivos, si bien señala que ambos “consisten en la incorporación de una proporción relativa de miembros/as de diferentes grupos especialmente mujeres y minorías en determinadas posiciones o en proveerles algunos beneficios especiales”.

<sup>41</sup> El caso de Paraguay merece especial atención ya que a finales de 1995, la Cámara de Diputados aprobó por un voto un proyecto de acciones afirmativas -a instancias de la Red de Mujeres Políticas-, pero al finalizar la votación nominal en el plenario, los diputados solicitaron una segunda votación para “verificar” los resultados, en un procedimiento inusual. Varios legisladores cambiaron su decisión en la “nueva oportunidad” y el proyecto terminó siendo rechazado, a pesar que el artículo 46 de la Constitución Nacional establece las acciones positivas (Cf. Rodríguez, María Lis: “Escandalosa votación de Diputados” en *Fempress* N° 168/9. Santiago de Chile, octubre/noviembre 1995).

<sup>42</sup> En marzo de 1997 se aprobó una ley que obliga a los partidos políticos a presentar un mínimo del 20% de mujeres en sus listas electorales nacionales.

<sup>43</sup> En 1996, Brasil se convirtió en la segunda nación latinoamericana después de la Argentina en adoptar una ley que obliga a los partidos políticos a llevar un mínimo de 20% de mujeres en las listas legislativas municipales. En 1997, modificó la legislación para aumentar este piso al 30% en el año 2000 e incorporar el 25% en las listas de cargos legislativos nacionales (se aplicará por primera vez este año)

<sup>44</sup> En febrero de 1997 se sancionó la norma por la que las listas nacionales legislativas debían incluir un mínimo del 20% de mujeres.

<sup>45</sup> El Parlamento de Mujeres impulsó la modificación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se garantice que en las listas de representación popular ninguno de los dos sexos tenga más del 70% en las elecciones proporcionales. Actualmente promueve acciones similares que modifiquen las leyes orgánicas de la administración pública para garantizar en igualdad de condiciones un mayor número de mujeres en el gabinete presidencia y en las direcciones de gobierno.

Perú<sup>46</sup>, y Venezuela<sup>47</sup>, los que a partir de 1995 han implementados cambios en este sentido. Rule (1987, 1991), Jones (1997) y Htun (1998) señalan con agudeza que el impacto de estas medidas, en términos de un aumento relativo de mujeres en los cuerpos legislativos, está fuertemente condicionado por el tipo de régimen electoral del que se trate, ya que los sistemas plurinominales con listas cerradas resultan los más “amigables” para las acciones positivas de género<sup>48</sup>. Esta tendencia de las democracias latinoamericanas de los '90 resulta, por lo menos, singular teniendo en cuenta que en algunos estados de USA y en algunos países de Europa, se observa un franco retroceso en la implementación y mantenimiento de las acciones positivas.

La implementación de las acciones positivas en la Argentina la ubican actualmente en séptimo lugar en el ámbito internacional<sup>49</sup> y en el primero en América Latina, en lo relativo a la presencia de mujeres en los cuerpos legislativos nacionales. Por otra parte, ha quintuplicado la presencia de las mismas en un quinquenio y pasó de un 5,84% de mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación en 1993 a un 26,85% en 1998, según la evolución que se muestra en el cuadro siguiente<sup>50</sup>:

***Diputadas Nacionales 1993 – 1998***<sup>51</sup>  
***Porcentaje sobre el total de miembros***

<b>AÑO</b>	<b>DIPUTADAS</b>
<b>1993</b>	5,84
<b>1994</b>	12,84
<b>1995</b>	13,62
<b>1996</b>	26,07
<b>1997</b>	26,46

<sup>46</sup> Recientemente se han sancionado medidas de acciones afirmativas. Las mismas establecen una cuota mínima del 25% de mujeres exigida a todas las listas de candidatos para las elecciones presidenciales o locales, y se aplicará por primera vez en el próximo mes de octubre, fecha de las elecciones municipales en todo el territorio de ese país.

<sup>47</sup> Actualmente se encuentra en el Senado venezolano el proyecto de ley que la Cámara de Diputados dio media sanción y por el cual a los partidos políticos están obligados a nominar 30% de mujeres en sus listas electorales.

<sup>48</sup> Por su parte, en los países latinoamericanos que no tienen incorporadas estas medidas a su legislación, algunos partidos están tomando la iniciativa. Tal es el caso, por ejemplo, de Chile (Recientemente el Partido por la Democracia –integrante de coalición gubernamental-, aprobó una moción que impide que los cargos partidarios sean ocupados en más de un 60% por alguno de los dos sexos, así como los cargos de representación popular) y de Nicaragua (El Frente Sandinista tiene una cuota interna para los cargos de conducción partidaria).

<sup>49</sup> Después de Dinamarca, Finlandia, Holanda, Nueva Zelandia, Noruega y Suecia.

<sup>50</sup> Un dato significativo que aparece en el análisis provisorio de los datos es que hasta 1997, casi la mitad de las diputadas nacionales que se incorporan al Cámara lo hacen reemplazando a diputados varones, que en su mayoría renuncian para acceder a otros cargos públicos o partidarios de gran relevancia.

<sup>51</sup> Para el año 1998, los datos son provisionales porque el período parlamentario finaliza el 9 de diciembre.

AÑO	DIPUTADAS
1998	26,85

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

La aplicación de acciones positivas en el acceso a los puestos de toma de decisiones propende a la ruptura de la excepcionalidad y al acceso del colectivo de mujeres (con toda su diversidad) a dichos espacios. Como destaca Ciriza (1995: 11) “La cuestión de la excepcionalidad de algunas mujeres ha sido el objeto privilegiado de la querrela que, en torno de la razón femenina, se desatara hacia fines del siglo XVIII. Aún así las mujeres excepcionales, al menos aquellas pioneras que, como Mme. Staël, Flora Tristán, Olympe de Gouges... Manuela Saénz, Juana Azurduy, por mencionar sólo algunas heroínas del siglo XIX son un síntoma que señala no sólo el funcionamiento excluyente de la regla, sino también la brecha que comenzaba a abrirse entonces en el sistema. El feminismo procura precisamente a través de sus prácticas la construcción de complejas alianzas entre pioneras y heroínas y el conjunto de las mujeres”.

Desde esta perspectiva, puede dejar de operar la ciudadanía en tanto principio de inclusión excluyente -como realiza la ley de voto femenino en la Argentina-, para dar paso al *principio de inclusión incluyente*: “la ciudadanía *incluye* a las mujeres en tanto portadoras de derechos políticos y las *incluye* en tanto miembros de la comunidad política: la ciudadanía es definida como práctica de derechos con otros sujetos sociales lo que nos hace individuos políticamente responsables en una comunidad” (Gómez, 1998: 171)<sup>52</sup>. Este principio de inclusión incluyente se ve facilitado por la implementación de medidas de acción afirmativa al articular los puntos de vista de las mujeres, ya no como otro excluido, sino como partícipes de las prácticas políticas occidentales en una situación de equidad. Ello no elimina las diferencias entre los diferentes actores sociopolíticos entre sí ni al interior de los colectivos, sino que supone la articulación temporal de sus demandas diferenciales. Es precisamente allí donde radica la posibilidad de construir una democracia que respete los diferentes clivajes sin una disposición jerárquica, preservando los valores de libertad y equidad para la resolución de conflictos.

Al analizar la evolución del impacto de las acciones afirmativas en el caso argentino, se puede decirse que actualmente se encuentra en una etapa de transición hacia el principio de inclusión incluyente<sup>53</sup>. A pesar

<sup>52</sup> Las cursivas son de la autora.

<sup>53</sup> Luna (1994: 51/2) expresa una posición más extrema al sostener que “La fragmentación y goteo en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía a las mujeres evidencia, que no se fundamentaba en una visión de éstas como sujetos de derechos políticos, sino su instrumentalización objetiva en determinadas coyunturas políticas. Lo que prevalecía era su invocación como madres/reproductoras. Llegando a este punto creo importante insistir en el carácter ideológico y la procedencia estatalista del discurso

que hace casi una década que se encuentran en vigencia, todavía se las considera –fundamentalmente en el ámbito de los partidos políticos- como un cuestionamiento al vínculo representativo. Si bien en esta sección se presentaron argumentos que intentan demostrar lo contrario, las posiciones esgrimidas en contra y a favor de la sanción de la “Ley de Cuotas” o “Ley Malharro (denominaciones con las que se conoce vulgarmente a la ley 24012), parecen sostener el cuestionamiento al vínculo representativo al apelar a la representación de “los intereses de las mujeres”, aunque desde distintas perspectivas. Dichas posiciones van desde un posible “corporativismo femenino”, hasta el eslogan que la Red de Feministas Políticas utilizó en su cabildeo para la sanción de la ley 24012: *“Con pocas mujeres en política, cambian las mujeres. Con muchas mujeres en política, cambia la política”*.

El eslogan de la Red de Feministas Políticas da cuenta de la contradicción y ambivalencia que ha caracterizado a la relación mujeres y política en torno al cumplimiento del deber genérico y que pretende ser resuelta a partir de una *lógica del ser para los otros* (Gómez, 1995), es decir, la valoración política al atributo cultural de la “sensibilidad femenina”<sup>54</sup>. Algunas posiciones del feminismo de la diferencia expresan que la incorporación de mujeres al espacio público da como resultado la inclusión de nuevas temáticas, estilos y formas de hacer política. Estas corrientes del pensamiento feminista se sustentan en supuestas cualidades diferencialmente positivas de la naturaleza femenina que se traducirían en propuestas innovadoras en el ámbito político. Estos postulados finalmente concluyen en posiciones esencialistas que confirman el tipo de argumentación que buena parte del movimiento feminista se ha propuesto rebatir. En esta línea, se inscribiría en el feminismo maternalista, donde los valores afectivos –en particular la maternidad (Cf. Dietz, 1994)-, adquieren un rango político al formular la oposición binaria entre *ética del cuidado* Gilligan (1985)<sup>55</sup> femenina y *ética de la justicia* masculina. La noción de ética del cuidado se caracteriza por hacer hincapié en las necesidades de las situaciones específicas más que en la implicación de normas generales. De esta manera, Gilligan crítica las

---

maternalista con el objetivo de alejarnos de interpretaciones esencialistas sobre la representación política de las madres”.

<sup>54</sup> En la primera sección, se realiza un breve análisis de las posiciones de Eva Perón al respecto, teniendo las mismas un fuerte impacto de las legisladoras (pero también en los legisladores) que accedieron a las bancas durante el primer peronismo.

<sup>55</sup> “La interpretación que la mujer da al problema moral como problema de cuidado y responsabilidad en las relaciones, y no de derechos y reglas, vinculada al desarrollo de su pensamiento moral con cambios en su entendimiento de la responsabilidad y las relaciones, así como el concepto moral como justicia vincula el desarrollo con la lógica de la igualdad y la reciprocidad. De este modo subyacente en una ética de cuidados y atención hay una lógica psicológica de relaciones, que contrasta con la lógica formal de imparcialidad que imbuye el enfoque de justicia” (Gilligan, 1985: 126). Dos artículos tratan puntualmente esta cuestión en forma crítica; cf. Benhabib (1990) y Pollit (1993).

éticas deontológicas por su supuesta masculinidad; de hecho, califica de “masculinos” los argumentos de Kohlberg sobre el desarrollo de la conciencia moral, ya que éste se centraría en la formación de juicios sobre la justicia desinteresándose por la perspectiva moral “femenina” del cuidado (*care*).

Esta lógica del ser para los otros se inscribe, por un lado en el proceso de *politización de lo biológico*, entendiéndose por ello el proceso por el cual los atributos biológicamente femeninos –en particular, la maternidad– son utilizados para formular diferencias entre varones y mujeres en términos sociopolíticos<sup>56</sup>. Por otro lado, se enmarca en la *paradoja de la democracia*, ya que la teoría democrática ha definido la construcción de lo femenino a partir de la negación, es decir, las mujeres son constituidas en tanto complemento de un otro (masculino) y no como sujetos políticos plenos<sup>57</sup>. Así, la democracia se asienta sobre un falso universalismo que rechaza las especificidades y que encubre mecanismos de exclusión para las mujeres.

Si bien aquí no se coincide con argumentos como la politización de lo biológico, es cierto que las asignaciones sociales e interpelaciones que la sociedad formula a varones y mujeres son diferentes como resultado de distribuciones asimétricas de poder. Así, es probable que la incorporación de mujeres en los espacios de toma de decisiones que estuvieron prácticamente vedados<sup>58</sup>, concluya en la inclusión de temas y perspectivas que habían estado prácticamente ausentes del espacio público. Sin embargo, ello no supone que la responsabilidad de las dirigentes de los partidos políticos deba limitarse exclusivamente a la representación de los

---

<sup>56</sup> En cierta medida, en este proceso sigue los postulados rousseaunianos que sugieren que las relaciones afectivas particulares son una parte esencial del desarrollo personal del buen ciudadano (Cf. Rousseau, 1983).

<sup>57</sup> Desde esta perspectiva, el contrato social que se propone para el colectivo mujer es un pacto de sumisión y no un pacto de asociación, vulnerando el principio democrático de soberanía popular, ya que ésta no puede sustentarse en relaciones de sumisión a una persona o grupo.

<sup>58</sup> “A pesar de que en la mayoría de los países existe un movimiento generalizado de democratización, la mujer suele estar insuficientemente representada en casi todos los niveles de gobierno, sobre todo en el ámbito de los ministerios y otros órganos ejecutivos, y ha avanzado poco en el logro de poder político en los órganos legislativos o en lo que respecta al cumplimiento del objetivo aprobado por el Consejo Económico y Social de que para 1995 haya un 30% de mujeres en puestos directivos. En el ámbito internacional, sólo un 10% de los escaños de los órganos legislativos y un porcentaje inferior de los cargos ministeriales están ocupados por mujeres. De hecho, en algunos países, incluso en los que están experimentando cambios políticos, económicos y sociales fundamentales, ha disminuido significativamente el número de mujeres representadas en los órganos legislativos. Aunque las mujeres constituyen por lo menos la mitad del electorado de casi todos los países y han adquirido el derecho a votar y a desempeñar cargos públicos en casi todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, la proporción de candidatas a cargos públicos es realmente muy baja” (Naciones Unidas, 1995: capítulo IV, punto G, párrafo 182).

intereses propios de las mujeres, ya que el colectivo de mujeres es un grupo social heterogéneo.

Por su parte, la hipótesis de un posible “corporativismo femenino” es refutada si se analiza el contenido de los proyectos legislativos presentados por las diputadas nacionales. Para el caso argentino, Archenti y Gómez (1994) consideran el período que va desde la restauración democrática hasta la sanción de la “Ley de Cupos” (1983 - 1991)<sup>59</sup> y concluyen: “Los datos presentados nos permiten desvirtuar las interpretaciones referidas a la labor legislativa de las mujeres como representantes de intereses de género, que se traduciría en un accionar corporativo, en la medida que las diputadas argentinas del período 1983 - 1991 se dedicaron a temas vinculados a mujeres y al ámbito privado en una proporción baja en relación a la totalidad de los proyectos en que intervinieron (...) Los primeros años de la transición democrática (se caracterizaron) por la atención brindada a proyectos referidos a las mujeres y el ámbito privado, a través de la cual las diputadas se hicieron cargo de la necesidad de satisfacer demandas de género largamente postergadas sobre las que no se había legislado con anterioridad. Sin embargo, de acuerdo con los datos, cumplimentada esta etapa reivindicativa, el peso relativo del apoyo brindado a proyectos de este tipo disminuyó en favor de proyectos sin referencia específica a mujeres y orientados a temáticas diversas del ámbito público. Al asumir su labor legislativa predominantemente en diferentes áreas, sin referencias explícitas a las mujeres, las diputadas legislaron teniendo en cuenta los intereses de la totalidad de la ciudadanía, sin priorizar en particular los vinculados a su género”.

En definitiva, las posiciones favorables a la implementación de las cuotas en Argentina (como los de la Red de Feministas Políticas) y los desfavorables (como los del supuesto corporativismo femenino) presentan un punto en común: el concepto de *representación de intereses*, lo que supone la transmisión de demandas precisas a través de mandatos imperativos. Esta prédica –tanto de unas como de otros/as– supone prima facie tres elementos: un colectivo de mujeres homogéneo, determinados atributos sociales como resultado de la pertenencia a un género y la asignación de “tareas representativas” en razón de determinados características biológicas.

La última prueba de ello es la carta abierta que varias organizaciones no gubernamentales de mujeres y más de trescientas personas a título individual, enviaron a las diputadas argentinas el 10 de diciembre de 1997, al iniciar el nuevo período legislativo. La carta se inicia con las felicitaciones “en nombre de todas las mujeres que luchamos por la sanción de la Ley de Cupos”. Tras un sintético balance de los avances legislativos y las medidas gubernamentales en favor de la calidad de las

---

<sup>59</sup> Actualmente, se encuentra en proceso en mismo estudio para el período 1992 - 1999.

mujeres implementados desde 1983 (recuperación de la democracia en la Argentina), y de los cambios constitucionales después de 1994 (Reforma de la Constitución Nacional), se pone de manifiesto la interpretación que buena parte del movimiento de mujeres/feministas hace de la tarea de las legisladoras: "Más allá de sus partidos políticos y sus ideologías, ustedes son la voz de las mujeres en el Congreso Nacional y en las legislaturas provinciales y confiamos que atenderán a los temas que aún están pendientes". Entre los temas pendientes, mencionan los derechos reproductivos, la protección de las mujeres jefas de familia, la situación diferencial de las mujeres frente al empleo y el desempleo. Pero lo que resulta más significativo es la asignación de una "imprescindible democratización de la democracia".

En tanto las diputadas argentinas son consideradas "la voz de las mujeres en el Congreso Nacional", las legisladoras, por un lado, representarían por semejanza o representatividad con un grupo genérico, siguiendo una las direcciones que presenta la teoría de la representación según Sartori (1992: cap. 11)<sup>60</sup>. Por otro lado, se constituirían en una representación descriptiva en tanto hacen presentes algo que está ausente en los espacios de toma de decisiones: "El representante no actúa por otros; los 'sustituye' en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo. En términos políticos, lo que parece importante es menos lo que hace el legislativo que su composición" (Pitkin, 1985: 67).

Pero si la representación política es un accionar colectivo que involucra diversidad de individuos y opiniones, en un juego de instituciones y partidos, las acciones positivas deberían colaborar en el establecimiento de un régimen democrático que incorpore en el debate los puntos de vista de los sujetos. El caso argentino, tal como se dijo previamente, muestra una lenta etapa de transición ya que, por un lado, conviven posiciones que ubican a los legisladores nacionales como representantes de intereses de género, con prácticas políticas que dan cuenta de un debate plural. Prueba de esto último son las experiencias de la Convención Nacional Constituyente (1994) que reformó la Constitución Nacional Argentina, y la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996) que dictó la constitución del distrito. En ambos textos puede observarse que los debates dieron lugar al reconocimiento de las diferencias en favor de la igualdad, gracias a la presencia de la diferencia, expresada a través de las mujeres presentes. De esta manera, el principio de igualdad de oportunidades y de trato se reconstruyó en favor los/las menos favorecidos/as, haciendo hincapié en un instrumento de esta igualdad como son las acciones positivas.

---

<sup>60</sup> Las otras dos direcciones son la representación asociada al mandato o delegación y a la responsabilidad.

Sintéticamente, en la Constitución Nacional reformada, la igualdad ya no es definida solamente por la expresión de la ley, sino también en cuanto a las oportunidades y al trato, ya que:

- Se incorporó al derecho interno con jerarquía superior los tratados internacionales de derechos humanos (Artículo 75, inciso 22), entre ellos Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>61</sup>.
- Se estableció entre las atribuciones del Congreso “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del periodo de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia” (Artículo 75, inciso 23).
- Se redactó un nuevo artículo que expresa: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizara por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” (Artículo 37); y la disposición transitoria segunda: “Las acciones positivas a que alude el artículo 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a las vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y duraran lo que la ley determine”.

En el caso de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se profundiza esta perspectiva de la igualdad a través del capítulo noveno, titulado “Igualdad entre varones y mujeres”, cuyo articulado es el siguiente:

- Artículo 36. - La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos,

---

<sup>61</sup> Los otros tratados incorporados son: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre; Declaración Universal de Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo; Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y Convención sobre los Derechos del Niño.

económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución. Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas. Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo. En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior.

- Artículo 37. - Se reconocen los derechos reproductivos y sexuales, libres de coerción y violencia, como derechos humanos básicos, especialmente a decidir responsablemente sobre la procreación, el número de hijos y el intervalo entre sus nacimientos. Se garantiza la igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y varones como progenitores y se promueve la protección integral de la familia.
- Artículo 38. - La Ciudad incorpora la perspectiva de género en el diseño y ejecución de sus políticas públicas y elabora participativamente un plan de igualdad entre varones y mujeres. Estimula la modificación de los patrones socioculturales estereotipados con el objeto de eliminar prácticas basadas en el prejuicio de superioridad de cualquiera de los géneros; promueve que las responsabilidades familiares sean compartidas; fomenta la plena integración de las mujeres a la actividad productiva, las acciones positivas que garanticen la paridad en relación con el trabajo remunerado, la eliminación de la segregación y de toda forma de discriminación por estado civil o maternidad; facilita a las mujeres único sostén de hogar, el acceso a la vivienda, al empleo, al crédito y a los sistemas de cobertura social; desarrolla políticas respecto de las niñas y adolescentes embarazadas, las ampara y garantiza su permanencia en el sistema educativo; provee a la prevención de violencia física, psicológica y sexual contra las mujeres y brinda servicios especializados de atención; ampara a las víctimas de la explotación sexual y brinda servicios de atención; promueve la participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas.

Además agrega entre las atribuciones de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, la de legislar y promover “medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres; niñez, adolescencia, juventud, sobre personas mayores y con necesidades especiales” (Artículo 80, inciso 7). Por último, obliga al Jefe de Gobierno a adoptar “medidas que garanticen la efectiva igualdad entre

varones y mujeres en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos” (Artículo 104, inciso 28).

Ambos casos, están mostrando el impacto de las acciones positivas en el sistema político, pero ¿cuáles son los desafíos para éste y para el movimiento de mujeres/feminista?.

### **Reflexiones preliminares**

Las acciones positivas cuestionan el vínculo representativo, no porque supongan per se la *representación de género*, sino porque garantizan las condiciones de viabilidad para la reconstitución de una comunidad política con criterios de justicia, donde los criterios de los sectores menos aventajados de la sociedad son tenidos en cuenta. A partir de ello, la implementación de Ley 24012 en la Argentina plantea la necesidad de redefinir estrategias y suma nuevos desafíos para las prácticas políticas del siglo XXI.

La redefinición de objetivos y estrategias aparece como una tarea prioritaria si se aspira al ejercicio de una ciudadanía que no sea sexualmente diferenciada y donde las diferencias de género no sean pertinentes en la constitución del sujeto político. En sentido, los postulados de la democracia deliberativa<sup>62</sup> parecen ser adecuados para el ejercicio de este tipo de ciudadanía como principio de inclusión incluyente, ya que entiende a la política como una actividad fundada en la discusión pública, donde la representación política puede tener un papel protagónico, si bien dicha discusión no se agota en el debate entre los/as representantes. Es precisamente en este espacio de deliberación que la participación de las mujeres adquiere una nueva dimensión en el establecimiento de los temas de las agendas sociopolíticas.

Para el caso argentino en particular, los tres grandes desafíos, tanto para el sistema político como para el movimiento de mujeres/feminista pueden resumirse en:

1. *La traducción en acciones concretas para el conjunto de la sociedad de la igualdad de oportunidades y trato*, plasmada en el texto de la Constitución Nacional reformada.

Este desafío aparece como el primero y más importante, tanto para varones como mujeres responsables de dicha traducción. Si uno de los postulados de la legitimidad política es la valoración del principio de gobierno democrático y su traducción institucional, va de suyo la necesidad de transformar las instituciones de la democracia en “instituciones capaces de convertir las libertades en derechos,

---

<sup>62</sup> Si bien no puede decirse que la democracia deliberativa conforme un corpus teórico acabado, Gargarella (1995) resume críticamente algunos de sus rasgos más característicos.

capaces de operar el tránsito necesario e ineludible entre participación y representación” (Botana, 1995).

Este punto resulta de vital importancia en un país como la Argentina que atraviesa un proceso de consolidación democrática en un contexto de crisis de una forma de representación política a través del gobierno de partidos (Manin, 1992): si estas acciones no tienen lugar en el mediano plazo, probablemente la fragilidad del sistema institucional argentino, ofrezca sustento a una legitimidad de resultados mucho más que a una legitimidad de principios, dando por tierra con la posibilidad de construir una ciudadanía democrática que forja y perfecciona el gobierno de la ley.

2. *El ejercicio y el perfeccionamiento de estrategias y estilos de negociación que no son homologables a las estrategias de presión*, tanto en los partidos políticos como en el movimiento de mujeres/feminista, en el marco de un sistema de partidos que muchas veces concibe la práctica política en los términos schmittianos de amigo-enemigo.

La importancia de este desafío se acrecienta teniendo en cuenta que existe una práctica extendida en las agencias gubernamentales (tanto nacionales como locales) y en organizaciones no gubernamentales (aunque en menor medida), por la que las mujeres que ocupan cargos ejecutivos y/o legislativos terminan siendo “acorraladas” en cuestiones vinculadas a los derechos de las mujeres, en tanto son áreas que continúan siendo percibidas como *un problema sólo de las mujeres*. La actitud de los varones es de tipo reactivo, desentendiéndose de las cuestiones, para tener una actitud de rechazo o apoyo frente a las iniciativas de sus pares.

Por otra parte, como ya se expresó, es necesario que el accionar de las diputadas argentinas no sea concebido desde la representación de intereses de género por el movimiento de mujeres/feminista. En todo caso, su tarea se asemeja más a la *intermediación de intereses*, en el sentido que, no necesariamente conocen y transmiten las demandas de colectivo homogéneo, sino que las reinterpretan, reorganizan y expresan dentro de un proyecto político (Cf. Schmitter, 1992: 77)<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Para el caso mexicano, resultan ilustrativos los dichos de Marta Lamas: Para ello, resultan sugerentes los dichos de Lamas con respecto a la eficacia de la comunicación de los postulados del feminismo: “En el origen del movimiento feminista en México estamos mujeres que venimos de la izquierda. Eso hizo que durante muchísimo tiempo, diría que por lo menos 20 años, tuviéramos una postura muy de confrontación, de reto, de antipriismo traducido en antigobiernismo. Cualquier intento de acuerdo se veía como concesión. La negociación política no se entendía como tal, se entendía como traición. De esa postura se han aprendido vicios y errores. Pero también es injusto culpar al feminismo por entero, cuando es evidente la sordera gubernamental y social a los

Prueba de ello es debate sobre el derecho al aborto en la Convención Nacional Constituyente de 1994. Éste mostró que las mujeres no eran un colectivo de idénticas, sino un grupo con otras pertenencias más allá del sexo. No todas las convencionales tenían las mismas posiciones con respecto a la cuestión, lo que estaría reconociendo que las mujeres son y deben ser consideradas como un colectivo de iguales, y que la labor de las dirigentes no debe limitarse en forma excluyente a la representación de “intereses propios de las mujeres”.

Esta heterogeneidad de las convencionales vuelve a cuestionar la hipótesis del supuesto “corporativismo femenino”, ya que las posiciones a favor o en contra de la inclusión de la llamada “Cláusula Barra” para la penalización del aborto, no pueden ser analizada exclusivamente a partir de criterios de género. Es necesario destacar la existencia de distintos puntos de vista y la existencia de alianzas cruzadas que fueron más allá del género.

Por último, si la cuestión del aborto hubiera sido considerada por los protagonistas directos de la Reforma Constitucional como un “tema de mujeres”, muy probablemente los resultados hubieran sido otros. Sin embargo, tanto las convencionales se consideraron en capacidad de establecer pactos y alianzas, como los convencionales las consideraron pares con los cuales era posible establecer dichos pactos y alianzas. Ello está puesto de manifiesto en que había varones y mujeres a favor de la inclusión de la cláusula, como varones y mujeres en contra.

3. *El desarrollo y ejecución de políticas públicas que contemplen una perspectiva de género para redefinir las relaciones entre el Estado, las agencias gubernamentales y los sujetos sociales*

En tanto, las políticas públicas impactan diferencialmente, se propone la incorporación del género en la identificación de problemas y soluciones ya que éstas últimas resultan en el beneficio tanto de mujeres como de varones. Dicho en otros términos, no se limitan únicamente a las mujeres sino a las relaciones sociales en determinada contexto histórico, cultural y político siendo el reaseguro que a los beneficios de las políticas públicas, se incorporan plenamente los roles, necesidades y participación de mujeres y varones.

Así, la relación entre el Estado y las mujeres puede ser abordada desde una diversidad que va más allá de la mera atención de demandas y necesidades de corto plazo. Ello sólo es posible a través

---

planteamientos feministas”(Entrevista de Ciro Gómez Leyva a Marta Lamas: *El papel de la mujer en nuestra consolidación de la transición a la democracia*. La Jornada Semanal, 16/XI/1997, México).

de un Estado que comparta con la sociedad civil las acciones destinadas a lograr la equidad entre los individuos, pero sin abandonar las responsabilidades que le quepan como garante de derechos y de la igualdad de oportunidades y de trato.

Incorporar la perspectiva de género en la gestión estatal es aún una tarea pendiente en la Argentina. Actualmente las acciones dirigidas a las mujeres están más cerca de prácticas asistenciales (cada día más escasas como resultado del ajuste estructural), que no promueven un principio de ciudadanía de inclusión incluyente, sino que entiende a las mujeres sólo como objeto de políticas.

Para terminar, este trabajo pretendió ser un aporte para la discusión sobre la relación entre representación política y género. Largo es el camino teórico y empírico por recorrer (este último, quizás el más difícil), pero “el problema no es cómo concebimos la sociedad ideal del futuro, la utopía en la que los sexos (géneros) sean socialmente iguales. El problema es qué metas inmediatas planteamos a las personas que comportan el sueño de esa utopía final” (Paramio, 1989: 312).

## Bibliografía

- **Abeysekera, Sunila:** *Women's Human Rights. Questions of Equality and Difference*. Institute of Social Studies, Working Paper Series N° 186. The Netherlands, february 1995.
- **Archenti, Nélica:** *Representación política e intereses de género*. Ponencia presentada en XVIth Congress of the International Political Science Association. Berlín, agosto 1994.
- ——— y **Patricia Gómez:** "Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática 1983 - 1991" en *América Latina Hoy* N° 9. Madrid, noviembre 1994.
- **Arendt, Hannah:** *La condición humana*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1993 [1958].
- **Astelarra, Judith:** "Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía" en *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*. Isis Internacional. Santiago de Chile, 1992.
- **Bendix, Reinhard:** *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu. Buenos Aires, 1974 (1964).
- **Benhabib, Seyla:** "El otro generalizado y el otro concreto: La controversia Kohlberg-Gilligan y la teoría feminista" en Benhabib, Seyla y Drucilla Cornella (comp.): *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Edicions Alfons El Magnànim. Valencia, 1990 [1987].
- **Berlin, Isaiah:** "Dos conceptos de la libertad" en Anthony Quinton (comp.): *Filosofía política*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1974.
- **Botana, Natalio:** "Las transformaciones institucionales en los años del menemismo" en *Sociedad* N° 6. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, marzo 1995.
- **Bryson, Valèrie:** *Feminist Political Theory. An Introduction*. MacMillan. Londres, 1992.
- **Cámara de Diputados de la Nación:** *Diario de Sesiones*. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos, 1947.
- **Cámara de Senadores de la Nación:** *Diario de Sesiones*. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos, 1947.
- **Castells, Carme** (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1996.
- **Ciriza, Alejandra:** *Mujeres y Ciudadanía. La cuestión de los derechos*. Ponencia presentada en las II Jornadas de Aportes de la Universidad a los Estudios de la Mujer. Santa Rosa, La Pampa, agosto 1995.
- **Dietz, Mary:** "El contexto es lo que cuenta: Feminismo y teorías de la ciudadanía" en *Debate Feminista* Vol. 1. México, marzo 1990.
- ———: "Ciudadanía con cara feminista. El problema con el pensamiento maternal" en *Debate Feminista* Vol. 10. México, septiembre 1994.

- **Elshtain, Jean:** *Public Man, Private Woman. Women in Social and Political Thought*. Princeton University Press. Princeton, 1981.
- **Fraser, Nancy:** "¿Qué tiene de crítica la teoría crítica? Habermas y la cuestión del género?" en Benhabib, Seyla y Drucilla Cornell (comp.): *Teoría Feminista y Teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Edicions Alfons El Magnànim. Valencia, 1990 [1987].
- **Gargarella, Roberto:** "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina" en *Sociedad* N° 6. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, marzo 1995.
- **Gilligan, Carol:** *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. Fondo de Cultura Económica. México, 1985 [1982].
- **Gómez, Patricia:** *Repensando la relación entre género y ciudadanía*. Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Ciencia Política "Globalización: entre la integración y el conflicto". Mendoza, noviembre 1995.
- --- : "Desarrollo y gestión local desde una perspectiva de género" en Staubli, Diana; M. Rodríguez y P. Gómez (comp.): *Mujeres en los '90. Escenarios y desafíos* Vol. II. Centro Municipal de la Mujer de Vicente López. Buenos Aires, 1998.
- **Habermas, Jürgen:** "Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa" en *Debats*. Madrid, marzo 1992.
- **Held, David:** "Between State and Civil Society: Citizenship", en Andrews, Geoff (ed.): *Citizenship*. Lawrence & Wishart. London, 1991.
- **Htun, Mala:** *Derechos y oportunidades de la mujer en América Latina. Problemas y Perspectivas*. Inter-American Dialogue. Washington, D.C., abril 1998.
- **Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas:** *La representación de la mujer en Europa y América Latina: barreras y oportunidades*. IRELA, Dossier N° 63. Madrid, diciembre 1997.
- **Jones, Mark:** "Cupos de género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas" en *Revista de Ciencia Política* N° 1. Buenos Aires, noviembre 1997.
- **Laclau, Ernesto:** *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1993 [1990].
- --- : "Poder y representación" en *Sociedad* N° 4. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, mayo 1994.
- --- y **Chantall Mouffe:** *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Siglo XXI Editores. Madrid, 1987.
- **Lamas, Marta:** *Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género*. Mimeo. México, 1994.

- **Lechner, Norbert** (comp.): *¿Qué es el realismo en política?*. Catálogos Editora. Buenos Aires, 1987.
- **Lefort, Claude**: "La representación no agota la democracia" en dos Santos, Mario (coord.): *¿Qué queda de la representación política?*. CLACSO Argentina - Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1992.
- **Luna, Lola**: "Historia, género y política" en Luna, Lola y Norma Villarreal: *Historia, género y política. Movimientos de mujeres y participación política en Colombia, 1930 - 1991*. Universidad de Barcelona - CICYT. Barcelona, 1994.
- **Manin, Bernard**: "Metamorfosis de la representación" en dos Santos, Mario (coord.): *¿Qué queda de la representación política?*. CLACSO Argentina - Editorial Nueva Sociedad. Caracas, 1992.
- **Maquiavelo, Nicolás**: *El Príncipe*. Editorial Mediterráneo. Madrid, 1981 [1532]
- **Marshall, T. H.**: "Citizenship and Social Class", en *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday. New York, 1964 [1950].
- **Mill, John Stuart**: "La discriminación de la mujer" en J.S.Mill y H.Taylor: *La igualdad de los sexos*. Editorial Guadarrama. Madrid, 1973.
- **Naciones Unidas**: *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (A/CONF.177/20/Add.1)*. Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible (DCPDS), Octubre 27, 1995.
- **Navarro, Marysa**: *Evita*. Editorial Planeta. Buenos Aires, 1997 (edición corregida y aumentada)
- **Okin, Susan**: *Women in Western Political Thought*. Princeton University Press. Princeton, 1979.
- ———: "Liberalismo político, justicia y género" en Castells, Carme (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1996 [1994].
- **Paramio, Ludolfo**: "La libertad, la igualdad y el derecho a la infelicidad" en Sanchez, Cristina (ed.): *Mujeres y hombres en la formación del pensamiento universal* Vol. 1 - Actas de las VII Jornadas de Investigación interdisciplinaria. Ediciones de la Universidad Autónoma de Barcelona. Madrid, 1989.
- **Pateman, Carole**: *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970.
- ———: "Feminismo y democracia" en *Debate Feminista* Vol. 1. México, marzo 1990 [1989].
- **Pitkin, Hannah**: "Justice. On relating Private and Public" in *Political Theory* Vol. 9 N° 3. Sage Publications. California, August 1981.
- ———: *Fortune is a Woman. Gender and Politics in the Thought of Niccolò Machiavelli*. University of California Press. Berkeley, 1984.

- ----: *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985 [1967].
- **Perón, Eva**: *La razón de mi vida*. Ediciones Peuser. Buenos Aires, 1952 (decimotercera edición)
- **Phillips, Anne**: *Género y teoría democrática*. Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM. México, 1996 [1991].
- **Pitkin, Hanna**: *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985 [1967].
- **Pollitt, Katha**: "¿Son las mujeres moralmente superiores a los hombres?" en *Debate Feminista* Vol. 8. México, septiembre 1993.
- **Rawls, John**: *Sobre las libertades*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1990 [1982].
- ----: *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1993 [1971].
- **Rodríguez, Marcela**: "Sobre la constitucionalidad de la cuota mínima de participación de mujeres en los partidos políticos" en Maffia, Diana y Clara Kuschnir: *Capacitación Política para Mujeres: Género y Cambio Social en la Argentina Actual*. Feminaria Editora. Buenos Aires, 1994.
- **Rousseau, Jean-Jacques**: *El Contrato Social y Discursos sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Los libros del Mirasol. Buenos Aires, 1961 [1762 y 1755, respectivamente].
- ----: *Emilio, o de la educación*. Bruguera. Madrid, 1983 [1762].
- **Rule, Wilma**. "Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty three democracies" en *The Western Political Quarterly* Vol. 40 N°3, september 1987.
- ----: *Electing women's representatives to parliament: the preference vote factors*. Presented at the XV World Congress International Political Science Asociation. Buenos Aires, julio 1991.
- **Sartori, Giovanni**: *Teoría de la democracia*. Editorial Rei Argentina. Buenos Aires, 1990 [1987].
- ----: *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial. Buenos Aires, 1992.
- **Schmitter, Philippe**: "Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental", en Schmitter, P. y G. Lehmbruch (coord.). *Neocorporativismo 1. Más allá del Estado y el mercado*. Alianza Editorial. México, 1992.
- **Shanley, Mary L. & Carole Pateman** (ed.): *Feminist Interpretations and Political Theory*. The Pennsylvania State University Press, 1991.
- **Stone, Lawrence**: *Familia, sexo y matrimonio en Inglaterra 1500-1800*. Fondo de Cultura Económica. México, 1990 [1979].

- **Taylor, Charles:** "Propósitos cruzados. El debate liberal-comunitario" en Rosenblum, Nancy (comp.): *El liberalismo y la vida moral*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1993.
- **Tocqueville, Alexis de:** *La democracia en América*. Hyspamérica. Buenos Aires, 1988 [1835 - 1840].
- **Turner, Bryan:** *Citizenship and Capitalism. The Debate Over Reformism*. Allen & Unwin. London, 1986.
- **Young, Iris Marion:** "Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política" en Benhabib, Seyla y Drucilla Cornella (comp.): *Teoría feminista y teoría crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Edicions Alfons El Magnànim. Valencia, 1990 [1987].
- — — — — : "Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal" en Castells, Carme (comp.): *Perspectivas feministas en teoría política*. Ediciones Paidós. Barcelona, 1996 [1994].