

## La Banca de la Mujer: un espacio necesario, pero aún débil

Informe del primer año de funcionamiento de la Comisión Especial Banca de la Mujer del Senado de la Nación

María Fernanda Araujo • Tatiana Salem

### Resumen ejecutivo

En 2008 el Senado de la Nación creó por unanimidad una comisión especial llamada "Banca de la Mujer" integrada por todas las senadoras de todos los partidos políticos que tienen representación en la Cámara alta. Este nuevo espacio institucional se constituyó con el fin de promover una nueva agenda parlamentaria por la igualdad con perspectiva de género que origine iniciativas en concordancia con los tratados internacionales y regionales refrendados por nuestro país.

Si bien a más de un año de su creación la Banca no ha podido cumplir con los objetivos que se propuso, en CIPPEC creemos que es necesario fortalecer su continuidad y proponer algunas modificaciones que puedan revertir su bajo impacto y mejorar su desempeño actual. Este documento pretende, además, generar un punto de inicio diferente para aquellas otras iniciativas que se concreten en el futuro.

Con este objetivo - en vísperas de una instancia de renovación de la Banca- y a partir del seguimiento de su labor y del análisis de espacios similares existentes en Europa y América Latina, surgen las principales recomendaciones de este documento para mejorar el funcionamiento de estos ámbitos: a) es necesario que la definición del objeto para el cual estos espacios son creados sea precisa a fin de permitir el diseño de una agenda concreta de trabajo y del establecimiento de un cronograma posible de ser cumplido, b) se requiere que los integrantes que los conformen sean personas (mujeres o varones) comprometidas con esta problemática, pues la participación femenina no es una variable excluyente para el éxito de estos espacios y, c) es imprescindible que exista voluntad política para crear y sostener estos ámbitos, así como también una estructura presupuestaria que permita incorporar trabajos y opiniones de expertos y técnicos para la elaboración de políticas públicas que produzcan mejoras sustantivas en la calidad de vida de las mujeres.

## Introducción

La mejora en la calidad de vida de las mujeres depende en gran medida de los avances que desde los poderes públicos se generen en materia legislativa, judicial y ejecutiva.

Para ello es condición necesaria -aunque no suficiente- para fortalecer los derechos de la mujer, que ellas puedan acceder a lugares de decisión dentro del Estado. Quebrar el denominado "techo de cristal"<sup>1</sup> parecería ser una de las estrategias necesarias para modificar los patrones socioculturales de discriminación y violencia contra las mujeres.

En la vida institucional argentina, el "techo de cristal" se evidenciaba en el acceso a los cargos políticos. A partir de 1991, a nivel legislativo se dictó la Ley de Cupo Femenino (Ley N° 24.012) que procuró asegurar la presencia de las mujeres en el Congreso de la Nación. Esta modificación en el Código Electoral Nacional permitió cambios notables en la composición de ambas Cámaras<sup>2</sup>, lo que derivó en la sanción de leyes de vital importancia para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia de género<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> El fenómeno del "techo de cristal" es, tanto en el ámbito privado como público, una realidad clamorosa: pocas mujeres acceden a funciones de dirección, incluso con antigüedad y titulación similar a las de sus colegas masculinos; la mayoría parecen bloqueadas por debajo de una frontera invisible (Laufer, 2005).

<sup>2</sup> La Cámara de Diputados pasó de tener 5% de diputadas en el período de 1991-1993, a 29% en el período 2001-2003 hasta llegar a 40% en el comprendido entre 2007-2009. En el mismo sentido, en el Senado en el período 1992-1995 había 4% de mujeres, en 2001-2003, 37% y en 2007-2009, 39% (Borner et al, 2009).

<sup>3</sup> Un ejemplo de ello son la Ley de Cupo Sindical (2002), la de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (2006) y la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009).

Sin embargo, la presencia de mujeres en cargos legislativos no asegura por sí misma un avance sustancial en materia de género, sino que sobre todo, requiere de un compromiso con la temática.

Es por ello que, en abril de 2008, el Senado de la Nación consideró necesaria la creación de una Comisión Especial para promover la perspectiva de género en la labor parlamentaria y proponer una agenda en este sentido. Así se creó la Banca de la Mujer, que integran todas las senadoras en ejercicio, por el período de un año.

CIPPEC realizó el seguimiento del funcionamiento de la Comisión en su primer año y se comparó la experiencia a la luz de otras estrategias utilizadas por Europa y América Latina para el mismo fin. Este documento tiene como objetivo describir la labor de la Banca, sus obstáculos y desafíos y proponer recomendaciones con el objeto de apoyar esta iniciativa y fortalecer su funcionamiento para el segundo año de mandato.

Pretende, al mismo tiempo, poder funcionar como disparador de otras iniciativas desde un punto de origen diferente con lecciones aprendidas.

## Análisis comparado de experiencias internacionales

### Europa

La gran mayoría de los países europeos con sistemas de gobierno parlamentario o semiparlamentario cuentan a nivel ejecutivo<sup>4</sup> con un comité, ministerio, u otro organismo encargado de la promoción de los derechos de género. Estos organismos generalmente están conformados, en su mayoría, aunque no exclusivamente, por mujeres.

---

<sup>4</sup> En los sistemas de gobierno parlamentario y semiparlamentario, el Poder Ejecutivo no opera como un poder independiente, sino fusionado con la estructura del Parlamento.

En estos espacios el debate se centra en la importancia de la inclusión tanto de mujeres como de hombres, bajo el supuesto de que los temas de igualdad de género afectan a toda la sociedad por igual. Además, esta temática ha sido frecuentemente ligada con otros temas de interés, como los relacionados con el ámbito laboral, la temática de la infancia y la juventud y la situación de los integrantes de la tercera edad.

Una metodología comúnmente utilizada en los países europeos y en la misma Unión Europea es la contratación de expertos para que realicen investigaciones sobre los efectos en las mujeres de las políticas públicas y elaboren recomendaciones para optimizar sus resultados. Varias naciones han fundado institutos y consejos, cuya principal función es la de investigar la temática del género desde varias ópticas, incluyendo el empleo, la educación, y la esfera social. Los países miembros de la Unión Europea consideran que tales investigaciones generan un mayor número de políticas efectivas y, por lo tanto, requieren el financiamiento y apoyo total de los gobiernos.

Asimismo, fuera del ámbito gubernamental, pero fuertemente relacionado con él, se encuentran los equipos de género que se forman al interior de los partidos políticos. Estos grupos han sido un factor decisivo para la promoción del crecimiento de la participación femenina en el proceso de selección interna de candidatos y para la concientización del género como un tema político.

De manera complementaria, algunos países europeos emplean estrategias simultáneas en el Parlamento y en el Ejecutivo. Dentro del Parlamento los comités responsables de la igualdad de género y los asuntos de la mujer aplican una estrategia transversal que involucra a varias ramas del gobierno en la promoción de estos derechos<sup>5</sup>. Mientras

---

<sup>5</sup>Uno de los países que más ha avanzado en esta temática es Noruega que, por ejemplo, ha incluido dentro de su legislación la obligatoriedad de la inclusión de 40% de mujeres dentro de los consejos directivos de las empresas estatales y las mixtas público-privadas.

que en el plano del Ejecutivo se crea un Ministerio o un cuerpo ejecutivo avocado exclusivamente a estos temas. La Unión Europea, cuyo Parlamento es sede de la FEMM, también ha promovido la equidad de género a través de la Comisión y Consejo Europeos, enfrentándose al problema de manera que se incluyan a los tres órganos primarios de la Unión Europea: el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

## **América Latina**

En América Latina, los sistemas de gobierno son predominantemente presidenciales. En los últimos años se han creado en la región, en el ámbito de los Parlamentos, diversas comisiones en temas de género. Las bancas femeninas -que se podrían definir como espacios de concertación interpartidaria- han aparecido en las últimas dos décadas en muchos Parlamentos tradicionalmente dominados por hombres. Aunque existen grandes diferencias en cuanto a la organización, estructura, funcionamiento e incidencia de las distintas bancas, éstas comparten los mismos propósitos: a) fortalecer y consolidar el rol de las mujeres en la política, dado que pese a la equidad formal y legal, siguen siendo marginadas; y b) promover la legislación en materia de género y mejorar las condiciones de vida de las mujeres en los respectivos países. En este contexto, la creación de una banca se basa sobre el reconocimiento de que existen temas que unen a las legisladoras más allá de diferencias ideológicas o partidarias.

En Latinoamérica, la primera fue la bancada femenina en el Congreso de la Nación de Brasil, creada en 1988, y la más reciente es la Banca de la Mujer del Senado argentino, que data de 2008.

Las bancas femeninas están integradas por legisladoras nacionales y, en sistemas políticos con dos Cámaras, normalmente se reúnen diputadas y senadoras. No obstante existen diferencias en la composición: algu-

---

<sup>6</sup>Committee on Women's Rights and Gender Equality.

nas bancas, como la argentina<sup>7</sup> y la uruguaya<sup>8</sup>, están integradas exclusivamente por legisladoras, mientras que otras están conformadas también por mujeres de la sociedad civil y representantes de ONG, tal como sucede en el Parlamento de las Mujeres en México (PMM), la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL) o la Asociación de Parlamentarias y Ex-parlamentarias Salvadoreñas (ASPALEXSAL).

En cuanto a la organización y estructura, algunas bancas carecen completamente de reglamentos y jerarquías, como la Bancada Bicameral Femenina en Uruguay (BBF). En la BBF, las decisiones son tomadas por una noción de "unidad" que respeta las diferencias y no por consenso. El funcionamiento de esta banca depende únicamente de la voluntad de sus integrantes de permanecer comprometidas con la agenda de género. Otras bancas, como la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas, cuentan con varias estructuras: aunque la Asamblea Plenaria, constituida por todas las integrantes, es el máximo nivel de decisión, existe al mismo tiempo un comité de coordinación que define la agenda de trabajo y se encarga de la organización. Éste está compuesto por una representante de cada partido político y toma decisiones por mayoría simple.

También existen amplias diferencias en cuanto al modo de trabajo de las distintas bancas: mientras algunas se reúnen semanalmente, como la Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer en Colombia (creada en 2006), otras se conforman con grandes reuniones anuales para definir las agendas, como el Parlamento de las Mujeres en México (que se reunió por última vez en 2005).

---

<sup>7</sup> La Banca de la Mujer del Senado de la Nación Argentina nombró un Consejo Consultivo, en donde participan organizaciones de la sociedad civil, y ex parlamentarias, entre otras, pero su carácter es no vinculante.

<sup>8</sup> Si bien este espacio tiene antecedentes desde el año 2000, sólo en 2005 llegaron a constituirse con la totalidad de senadoras y diputadas.

Además de organizar seminarios y talleres, una de las principales funciones de las bancadas es la promoción de legislación en materias de género. Algunos proyectos que se pueden encontrar en muchas de las agendas de las bancas son la elaboración de leyes de cuota y leyes contra la violencia doméstica. En México, el PMM impulsó una ley que obliga a los partidos políticos a incluir en sus listas de candidaturas a puestos de elección popular un mínimo de 30 por ciento de mujeres. Muchas otras bancas, como la de Brasil y la de la República Dominicana (el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos), han trabajado por establecer cuotas, o mejorar las leyes vigentes al respecto.

Leyes contra la violencia doméstica han sido introducidas por muchas bancas, entre ellas la BBF de Uruguay y la UMPABOL de Bolivia. En 2008, la banca femenina en Colombia logró que se aprobara una ley que aumenta las penas para quienes ejerzan violencia contra mujeres, siendo éste el principal proyecto desde la creación de la banca en 2006.

Muchas bancas suelen impulsar la creación de comisiones parlamentarias u organizaciones para fomentar los derechos de la mujer. La BBF, por ejemplo, impulsó la creación de la Comisión de Género y Equidad en la Cámara de Diputados. Dado que la BBF (como muchas otras bancas también) es una instancia poco institucionalizada, la creación de estas comisiones permite el acceso formal a procesos legislativos. En México se crearon incluso dos comisiones de equidad de género, en la Cámara de Diputados y en la de los Senadores.

En Uruguay, la BBF estudió y aprobó proyectos que luego se convertirían en leyes: entre otras, las de igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, deudores alimentarios morosos, licencia materna por adopción y la de unión concubinaria. Quizás una de las leyes más importantes en virtud de la complejidad de las cuestiones abordadas fue la Ley de Defensa del

Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (Ley N° 18.246). Si bien esta ley fue aprobada por ambas Cámaras, posteriormente fue vetada por el Poder Ejecutivo en los capítulos relativos a la despenalización del aborto, quedando aprobados los referentes a la obligación del Estado de garantizar los derechos sexuales y reproductivos de los ciudadanos uruguayos. Además se establece el derecho de niños, niñas y adolescentes a la atención de su salud y su privacidad.

### **Análisis de la experiencia comparada latinoamericana**

A partir del análisis de la experiencia comparada en nuestra región se pueden distinguir dos tipos de factores que condicionan la labor de las bancas:

Por un lado existen factores estructurales que facilitan u obstaculizan la cooperación entre las mujeres. Entre ellos, el más importante es sin duda la polarización partidaria e ideológica. Por ejemplo, la banca femenina salvadoreña, que funcionaba excepcionalmente bien si se compara con organismos similares de centroamérica, encontró limitada su continuidad por un estricto apego a las disciplinas partidarias. En vísperas de las elecciones presidenciales de 2004, las parlamentarias se vieron obligadas a mostrar lealtad a sus respectivos partidos, imposibilitando, en efecto, la continuación de la labor de la banca. Sin embargo, es preciso mencionar que aún en sistemas polarizados, la creación y el funcionamiento de una banca es posible, como demuestra el ejemplo de la Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer en Colombia.

Otras razones estructurales que influyen en el funcionamiento de las bancas podrían ser la polarización en torno a cuestiones religiosas en un determinado país, como ejemplifica la dificultad de discutir sobre los derechos sexuales y reproductivos, o derechos de las minorías.

Por último, se observa que la presencia femenina en la banca no necesariamente ase-

gura el buen funcionamiento de este tipo de cuerpos. En América Latina éste parece ser el caso, como demuestra el éxito de las bancas brasileñas<sup>9</sup> y uruguayas (dos de los países con las tasas más bajas de representación femenina).

Los otros tipos de factores que determinan el éxito de una banca se podrían denominar factores coyunturales e incluirían, por ejemplo, la estructura organizativa, las competencias y apoyo de las bancas, los esfuerzos individuales o la situación y constelación política del momento. En cuanto al grado de formalización de una banca -reglamento y competencias-, se puede sostener que, por un lado, existen bancas que han tenido considerable éxito pese a no estar formalmente constituidas. La Bancada Bicameral Femenina del Uruguay, por ejemplo, carece de competencias formales y de una estructura interna o un reglamento, pero ha logrado establecerse como un importante actor en la labor parlamentaria. Sin embargo, existen también ejemplos del caso contrario. Parte del fracaso de la experiencia del Parlamento de las Mujeres en México es atribuido al hecho de no haberlo dotado de una estructura formal. En su carácter no regulado fue dependiente de la voluntad política, y finalmente cesó de reunirse en 2005.

El éxito de la banca femenina en Brasil radica, en parte, por el momento histórico de su formación. La elaboración de una nueva Constitución en 1988 fue un momento de debilidad de los monopolios de los partidos políticos sobre la representación política y el sistema político se abrió a nuevos actores y coaliciones. Esta transición fue aprovechada por las legisladoras para luchar por el reco-

---

<sup>9</sup> La Banca brasileña además de impulsar una gran cantidad de leyes, se estableció como un importante actor e interlocutor en el Congreso: "En la discusión de los proyectos de ley que constituyen el sistema de planificación, en las comisiones permanentes e incluso en las articulaciones con el Ejecutivo para la instauración de la gestión de género, la bancada femenina debe siempre ser llamada para participar y contribuir con ideas y acciones. Su autoridad como representante de un importante segmento de la población la legitima como línea del frente del "campo de batalla" [en la política de género]" (Motaño et al., 2003).

nocimiento de los derechos de la mujer en la nueva Constitución y lograr que el Congreso aprobara leyes importantes, como las leyes de cupo femenino, licencias por maternidad y paternidad, derecho de las mujeres privadas de la libertad, derechos reproductivos, leyes antidiscriminación y violencia de género.

### **La Banca de la Mujer en el Senado de la Nación argentina**

En abril de 2008 el Senado de la Nación aprobó por unanimidad la creación de una comisión destinada a incorporar el enfoque de género en la actividad legislativa. Esta comisión se denomina "Banca de la Mujer". Ella no pertenece al cuerpo de comisiones permanentes del Congreso Nacional, sino al de las comisiones especiales establecidas en el artículo 85 del Reglamento Interno del Senado de la Nación. Estas comisiones generalmente tienen como objeto el estudio y consideración de temas muy específicos, así como de aquellos que no están previstos en el reglamento. Además, cuando alguno de los proyectos presentados tiene relación con el fin para el que ha sido creada la comisión especial, podrá intervenir para su conocimiento y análisis.

La resolución de creación de la Banca prevé un mandato de un año a partir de la fecha de su efectiva conformación, pudiendo ser prorrogado por el voto de la Cámara los objetivos, las competencias y su conformación, aunque no incluye la asignación de una partida presupuestaria específica, como en las restantes comisiones. Si bien el proyecto de creación de la senadora María Cristina Perceval (Bloque Frente para la Victoria) incluía la dimensión presupuestaria, para su aprobación en el recinto fue necesario excluirla.

De esta forma, sin recursos presupuestarios, la Banca comenzó a funcionar en agosto de 2008 y quedó formalmente constituida en octubre del mismo año.

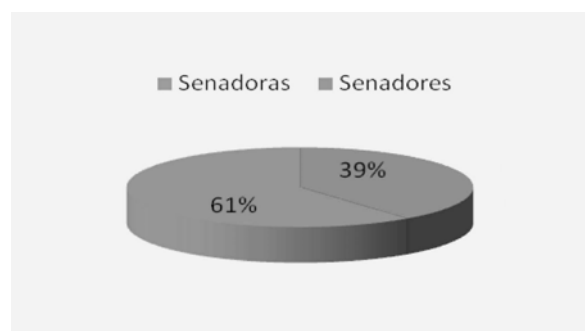
Esta comisión está integrada por todas las senadoras en ejercicio. Siguiendo el

modelo latinoamericano, este espacio se ha pensado como un lugar de integración transversal e interpartidario entre todas las senadoras con el objetivo de incorporar una perspectiva de género en la Cámara.

Durante el primer año de mandato de la Banca de la Mujer, la representación femenina en el Senado de la Nación fue de 39%, es decir que hubo 28 senadoras sobre un total de 72 miembros del Senado. Todas ellas eran miembros formales de esta Comisión.

Dentro de este número de senadoras encontramos una representación preponderante del Bloque del Frente para la Victoria

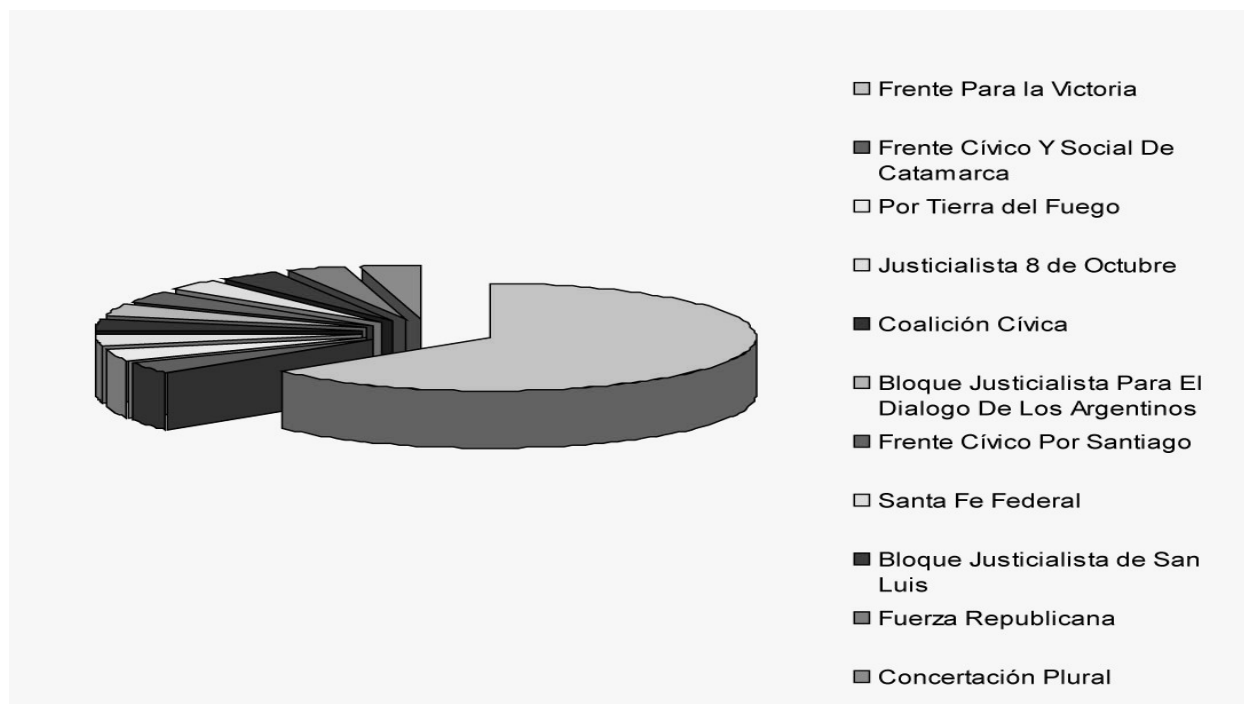
#### **Gráfico N°1: Cantidad de senadoras por sexo.**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los datos de la Honorable Cámara de Senadores (2009).

dentro del espectro político de las integrantes, siendo el único bloque con 18 senadoras, frente a los demás que cuentan con una senadora cada uno.

**Gráfico N°2: Bloques que integran las senadoras**



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los datos de la Honorable Cámara de Senadores (2009).

Según la resolución de origen, la Banca de la Mujer fue creada con los objetivos específicos de incluir la dimensión de género en la elaboración y sanción de los proyectos legislativos; monitorear el cumplimiento de los tratados internacionales que la Argentina ha ratificado hasta el momento y sobre los que lo haga en el futuro, especialmente el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer. También debe la Banca proveer las acciones que permitan un desarrollo de las mujeres y que garantice su igualdad real con los varones en todos los ámbitos, a través de acciones positivas, como lo dispone la Constitución Nacional; elaborar una agenda parlamentaria para promover iniciativas tendientes a lograr la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación social y política y en el ámbito familiar; coordinar acciones con los Parlamentos de los países del MERCOSUR para avanzar en una perspectiva de género para una adecuación normativa de los Parlamentos de los países miembros y de los asociados, entre otras funciones.

Asimismo, busca proveer espacios de intercambio con otras organizaciones sobre conocimiento, experiencias, buenas prácticas que conduzcan a superar los obstáculos que impiden el avance de las mujeres, y a implementar medidas de acción positiva con este fin.

Finalmente, pretende generar iniciativas para mejorar el tratamiento sobre la igualdad de género que realizan los medios y difundir a la opinión pública los datos obtenidos, estudios y actividades a través de la página web del Senado.

Estas premisas eran las que enmarcaron el trabajo de la Comisión.

### **Labor de la Banca de la Mujer**

Como se mencionó, la Banca de la Mujer comenzó a funcionar en agosto de 2008. El plan de trabajo presentado para el año de mandato incluía dos ejes diferenciados. Por un lado, proponía el impulso del debate parlamentario y la sanción de legislación acorde con los compromisos asumidos por el Estado nacional al ratificar el Plan de

Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD), la Plataforma de Acción de Beijing y el Consenso de Quito. Y, por el otro, la organización de seminarios, jornadas de trabajo y talleres que promovieran el intercambio de ideas y experiencias, y la articulación de acciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales.

Se acordó desde un principio realizar reuniones quincenales, para fortalecer el espacio, es decir, que se esperaba que durante el período ordinario se concretaran al menos 22 reuniones.

Cabe aclarar, sin embargo, que en marzo de 2009 se decidió adelantar a junio las elecciones legislativas originalmente previstas para octubre. Este cambio modificó la agenda parlamentaria en su totalidad, volcándose la mayoría de las legisladoras y legisladores a la campaña electoral hasta agosto, cuando se retomó nuevamente la actividad.

En este contexto, desde agosto de 2008 hasta septiembre de 2009 la Banca de la Mujer realizó un total de 11 reuniones, siete de las cuales fueron de debate y, las restantes, incluyeron actividades académicas realizadas en el marco de la Banca. Asimismo, la Banca auspició tres actividades que abordaron cuestiones de género. Finalmente, hubo tres reuniones de asesores.

Las reuniones de debate se centraron en la organización institucional de la Comisión: la designación de autoridades<sup>12</sup>, la confección del reglamento interno, la determinación de las actividades a auspiciar y la conformación de un Consejo Consultivo. Asimismo, parte de las discusiones se centraron en el pedido de apoyo a algunos proyectos presentados por las integrantes de la comisión.

---

<sup>12</sup> En octubre de 2008 quedaron designadas las autoridades. Presidenta: María Cristina Perceval (Bloque Frente para la Victoria); vicepresidente: María Eugenia Estenssoro (Bloque Coalición Cívica) y secretaria: Marina Riofrío (Bloque Frente para la Victoria).

Las reuniones realizadas en el contexto de la Banca de la Mujer contaron con la presencia de pocas legisladoras. Si bien, como hemos mencionado al principio, el consenso sobre la necesidad de su creación en el recinto fue unánime, lo cierto es que al momento de participar activamente en este espacio, en promedio, a las reuniones de debate asistieron aproximadamente 7,17% de las senadoras<sup>13</sup>, lo que demuestra su poco compromiso para promover una agenda y una perspectiva de género en las decisiones legislativas, incluso contando con un espacio específico y propio desde donde hacerlo.

Hemos observado en este proceso<sup>14</sup>, que habitualmente concurrieron a las reuniones las mismas senadoras. Una característica particular de los encuentros es que no se producían debates sustanciales como se hubiera esperado, ni se registraron tomas de posición de las legisladoras sobre las cuestiones objeto de estudio de la Banca. Las reuniones versaron sobre los avances en la institucionalización de la Banca, la convocatoria al Consejo Consultivo, y la organización de las actividades a realizar pero, en general, no hubo discusión sobre estrategias para incorporar la perspectiva de género en el Senado o las prioridades de una agenda de género.

Los dos proyectos que la Banca de la Mujer decidió impulsar formalmente en el 2008 fueron sobre: a) la eliminación del lenguaje sexista en el ámbito de la administración pública y b) la declaración del año 2009 como el año nacional de no violencia contra la mujer y de lucha contra la violencia doméstica. Ambos proyectos fueron aprobados por el Senado, pero no fueron tratados por la Cámara de Diputados. Cabe suponer

---

<sup>13</sup> Si bien mencionamos que fueron siete reuniones, sólo pudimos obtener datos de seis. El promedio fue obtenido según los análisis de las reuniones del 14 de agosto, 25 de septiembre, 2 de octubre y 11 de diciembre de 2008, 18 de marzo y 13 de agosto de 2009.

<sup>14</sup> Desde agosto de 2008 hasta septiembre de 2009 se realizó el seguimiento de la Comisión a través de la asistencia a las reuniones, del análisis de las versiones taquigráficas, de las notas periodísticas publicadas y de la participación a las actividades auspiciadas por la Banca.



que entonces, aunque marginal, la Banca ha producido en el Senado cierta incidencia en el tratamiento de estas dos cuestiones en particular.

Sin embargo, otros proyectos fueron impulsados por la Banca informalmente a través del pedido individual a las senadoras y no en conjunto a través de la Comisión. Un proyecto fue el que devino en la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, sancionada en marzo de 2009, ley que reconoce distintos tipos de violencia de género, promoviendo una protección más integral a la mujer.

Otro caso es el proyecto de declaración expresando preocupación "por el modo institucional de abordar y resolver el caso de una niña de 12 años víctima de violación e incesto por parte de su padrastro en la provincia de Mendoza". Esta declaración fue discutida en el marco de la Banca de la Mujer e incluyó un debate sobre su contenido y tratamiento que se trasladó al plenario de la Cámara. En la Banca el desacuerdo giró en torno a la inclusión o no en su texto sobre la práctica del aborto no punible. Para resolver la controversia finalmente no fue incluido<sup>15</sup>.

En términos de presencia y difusión de su actividad, la Banca de la Mujer no ha sido prácticamente nombrada en el recinto del Senado y pocos son los medios de comunicación que han publicado notas sobre su labor.

En el Senado, durante las sesiones en las que se trataron los tres proyectos mencionados, ninguna de las senadoras hizo referencia al apoyo de la Banca de la Mujer, incluso aquellas que participaron regularmente en sus reuniones<sup>16</sup>. Se aprecia que en el

<sup>15</sup> Para mayor información consultar versión taquigráfica de la reunión del 25 de septiembre de 2008.

<sup>16</sup> Según el análisis de las versiones taquigráficas de las sesiones del Senado los días 22 de octubre y 26 de noviembre de 2008.

<sup>17</sup> Se ha realizado un análisis de las notas gráficas publicadas desde abril de 2008 hasta julio de 2009, a través del servicio de clipping de Reporte Informativo.

recinto la Banca sufre cierta invisibilización que impide fortalecerla dentro del Senado y convertirla en un espacio de consulta y autoridad en la materia.

Por otra parte, los medios de comunicación han mencionado a la Banca de la Mujer en sólo 17 oportunidades durante los 16 meses que pasaron desde su creación en abril de 2008. Dentro de esa cantidad, en 11 notas se escribió sobre la Banca de la Mujer, su participación en alguna actividad o apoyo a algún proyecto, mientras que en las restantes seis se la mencionó circunstancialmente<sup>16</sup>. Estas notas fueron publicadas en un medio nacional, en medios provinciales y en páginas web especializadas en la labor parlamentaria.

Sin embargo, cabe aclarar que la Banca de la Mujer logró incluir una página web dentro de la del Senado de la Nación en la cual se incluye sus actividades y las versiones taquigráficas de sus reuniones. Asimismo, ha conseguido que sus reuniones sean filmadas y transmitidas por Senado TV<sup>18</sup>.

Finalmente, hemos observado que la falta de visibilidad se hizo presente al momento de la sucesión de la banca del Frente para la Victoria que ocupó la senadora Selva Judit Forstmann hasta su fallecimiento en abril de 2009. En 2007 había sido electa la senadora Alicia Kirchner y no asumió su banca. En ese momento y para respetar el espíritu de la ley de cupo femenino (Ley N°24.012), el primer suplente Jorge Esteban Banicevich cedió su lugar a Forstmann. Luego de la muerte de la senadora, y apartándose del criterio de género adoptado anteriormente, asumió Banicevich en su lugar. Esta decisión fue cuestionada por distintos sectores, pero la Banca de la Mujer -comisión en la Forstmann participaba activamente- no se pronunció al respecto.

En resumen, y durante este primer año de labor de la Banca, puede advertirse que

<sup>18</sup> Senado TV transmite la actividad parlamentaria del Senado de la Nación Argentina.

los objetivos, la periodicidad de los encuentros y la función del Consejo Consultivo, establecidos en su creación por las propias senadoras que constituyeron el espacio, resultaron excesivamente ambiciosos. Esta situación devino en un desaprovechamiento del ámbito institucional de la Banca en términos de su potencial alcance e impacto.

## **Análisis del reglamento interno de la Banca**

Como se dijo en el apartado anterior, una de las acciones realizadas por la Banca de la Mujer para regular su funcionamiento fue el dictado de su reglamento interno<sup>19</sup>. En este sentido, puede señalarse que la Banca funcionó durante seis meses sin reglamento. Pese a esta demora en el dictado de esa norma, lo cierto es que la dinámica de las reuniones no se vio modificada ni positiva ni negativamente por su dictado, sino que ésta solamente cristalizó las prácticas que venían llevando adelante las legisladoras.

En el reglamento se estableció que por sus características constitutivas y, a diferencia del funcionamiento de las comisiones permanentes, la Banca de la Mujer no dictamina, sino que puede apoyar e impulsar -por nota<sup>20</sup>- un proyecto, o bien presentar un informe a las comisiones permanentes que traten proyectos de ley que pueden competirle.

En el reglamento se define que el objeto de la Comisión es "constituirse en espacio de asesoramiento, análisis, consulta, control, evaluación y monitoreo de las leyes y normativas desde una perspectiva transversalizadora de género, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75,

---

<sup>19</sup> Este documento se terminó de aprobar en la reunión realizada el 26 de febrero de 2009.

<sup>20</sup> Los informes y notas, a diferencia de los dictámenes, realizan análisis y recomendaciones sobre un proyecto de ley en general y no sobre su articulado. En el marco de la Banca de la Mujer, una vez aprobada por unanimidad una nota, se envía a las comisiones permanentes en donde se dictamina por mayorías y/o minorías y se remite al plenario. La incidencia de las notas es indirecta, ya que operan sobre las comisiones, pero no en el plenario.

incisos 19 y 23 de la Constitución Nacional. También procurará facilitar y sistematizar tareas de investigación, capacitación y fortalecimiento de las propias parlamentarias". Como se aprecia, es una definición que no incluye una agenda de género que aborde cuestiones más amplias, como por ejemplo los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, entre otros. Además, parece necesario establecer un orden de preferencias, un plan de trabajo en el cual volcar las acciones prioritarias que puede encarar la Comisión a fin de completar con los objetivos propuestos.

Como no son dictámenes sino notas, y el voto debe ser unánime, uno de los puntos cruciales contemplado en el reglamento es el procedimiento colectivo de toma de decisiones. El reglamento indica que las decisiones se tomarán con las senadoras presentes en las reuniones. Las que no participen podrán enviar por escrito sus sugerencias u objeciones. En caso de no manifestar posición contraria, la decisión se dará por aceptada.

El punto más delicado se encuentra en la definición de los temas en los que no exista coincidencia plena (unanimidad). En estos casos, la Banca no propiciará campañas activas o acciones públicas en uno u otro sentido y se dejará constancia de las posiciones en un informe de trabajo interno. Asimismo, la Banca podrá realizar consultas y actividades de reflexión sobre el tema en cuestión. Creemos que la metodología seleccionada, además de las otras cuestiones analizadas, no facilita la producción de resultados que mejoren la vida de las mujeres.

## **Participación de la sociedad civil y de otros organismos**

A fin de establecer vínculos con organismos internacionales, la Banca firmó en septiembre de 2008 un acuerdo preliminar de colaboración, cooperación y acciones conjuntas con la Confederación de Parlamentarias de las Américas (COPA).

A nivel nacional, la Banca de la Mujer convocó a un Consejo Consultivo para

fomentar la participación de la sociedad civil y de otros organismos estatales. Este Consejo tiene por objeto asesorar y recomendar estrategias, contenidos y acciones en favor de la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones, con carácter no vinculante.

Durante su mandato, se realizó una única reunión con el Consejo el 18 de marzo, cuando fue presentado. Queda pendiente fortalecer el papel del Consejo y convocar a reuniones que permitan discutir estrategias conjuntas, escuchando distintas voces. Esto no impidió a la Banca relacionarse con organizaciones fuera del marco formal del Consejo, pues como se mencionó, las actividades que se desarrollaron en el marco de la Banca de la Mujer o auspiciadas por ésta fueron promovidas por distintas organizaciones nacionales e internacionales que impulsan la igualdad de género y la consecución de derechos fundamentales para las mujeres.

## Conclusiones y recomendaciones

Como describimos a lo largo del documento, la Banca de la Mujer se ha constituido como un espacio esencial y novedoso en la vida institucional argentina, razón por la cual desde CIPPEC respaldamos su continuidad.

Sin embargo, el resultado de lo observado a lo largo del primer año de funcionamiento de este ámbito es que la Banca fue creada con propósitos muy ambiciosos siendo su desempeño real muy débil y de corto alcance. Entendemos que esta primera etapa ha sido necesaria para promover concientización y sensibilización en el cuerpo de senadoras sobre la importancia de las cuestiones de género.

Consideramos que, en el segundo año, esta etapa debería superarse y sería necesario que la Banca tuviera un rol más activo y protagonista. Esta plataforma puede servir, además, de marco para un comienzo diferente para las nuevas iniciativas que en otros cuerpos parlamentarios promuevan los derechos de las mujeres.

- **Integración.** Respecto de la composición de las bancas, resulta necesario incluir tres estrategias clave para asegurar el buen funcionamiento de estos espacios: la inclusión de hombres; el establecimiento de un número de integrantes que garantice su funcionamiento y el compromiso efectivo de sus miembros con el espacio.

En este sentido, la primera estrategia responde a que, como se destacó, la participación femenina no asegura por sí sola el interés y el tratamiento de cuestiones de género. Esta agenda no es monopolio de las mujeres sino que debe visibilizarse como una problemática en la cual tanto mujeres como hombres deben trabajar en conjunto.

La segunda estrategia implica establecer un número de integrantes que haga viable su funcionamiento a fin de hacer cumplir efectivamente las instancias de quórum y agilizar los procesos de toma de decisión. En el caso de la Banca de la Mujer, de sostener su funcionamiento como Comisión Especial, podría mantenerse el espacio de la totalidad de las senadoras mujeres en una reunión anual y crear una Secretaría Ejecutiva *ad hoc* integrada por un número más reducido.

Finalmente, la tercera estrategia en este sentido se vincula con la necesidad de un compromiso efectivo de los integrantes con estas temáticas. A lo largo del documento hemos descripto casos de buen funcionamiento cuyos cuerpos están conformados por miembros basados en el interés, experiencia, afiliación política, y otros intereses legales y políticos.

- **Definición del objeto y agenda programática.** Es necesario fijar con precisión los objetivos y la agenda de trabajo para lograr una efectiva incidencia. Específicamente, en el caso de la Banca de la Mujer entendemos que la definición del objeto es -aún cuando no se incluyan otros aspectos la perspectiva de género, como los derechos sexuales y reproductivos- sumamente amplia y no permite fijar una agenda específica de trabajo con un orden de prioridad claro.

- ***Incidencia.*** En el caso particular del Senado de la Nación argentino y a modo de ejemplo para otras experiencias, resulta necesario analizar la posibilidad de reformular su conformación como comisión especial para que pase a ser una de carácter permanente. Dado que en 2004 el Senado redujo el número de comisiones permanentes con el objeto de agilizar el trámite parlamentario, para no desconocer este antecedente, parece pertinente que la banca se ubique como una subcomisión de trabajo al interior de una o varias comisiones permanentes, a fin de incidir de una manera más efectiva en la inclusión de la perspectiva de género en el tratamiento de los proyectos. Al ser o estar dentro de una comisión permanente, los proyectos le serían girados para su despacho y, además, tendría la facultad de emitir dictámenes sobre los mismos y no meras notas de recomendación.

- ***Asesoramiento técnico y presupuesto.*** Dada la complejidad técnica de las cuestiones que se pretenden abarcar desde estos espacios y con el objeto de que tengan sustentabilidad es imprescindible contar con un presupuesto que contemple una estructura de equipo de trabajo y recursos materiales. Como se destacó de otras experiencias, fortalecen estos ámbitos el aporte que realizan expertos en estos temas.

- ***Rendición de cuentas.*** A fin de acercar el trabajo de la Comisión a la ciudadanía de manera sistematizada, recomendamos elaborar anualmente un informe de rendición de cuentas de las actividades realizadas y los avances legislativos que se produjeron por impulso de esta Comisión<sup>21</sup>. Si además contase con una partida presupuestaria específica, el informe debería contemplar también un capítulo de rendición de cuentas presupuestarias.

---

<sup>21</sup> Esta sugerencia es tomada del caso uruguayo en donde la BBF publica anualmente su rendición de cuentas. Para más información ver: <http://www.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/bbf.html>. Consultado el 24 de septiembre de 2009.

## Bibliografía

Borner, Jutta et ál.: *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso de la Nación de Argentina*, Prometeo libros, Buenos Aires, 2009.

Bruera, Silvana y González, Mariana: "Las Mujeres y el Poder: Aprendiendo de las Prácticas Políticas de las Mujeres" en *Web Red de Educación Popular Entre Mujeres (REPEM)*: 1-114. Uruguay, 2005. Disponible en <http://www.repem.org.uy/>. Consultado el 02/07/2009.

Castellanos, Ángela: "Women Lawmakers Find Strength in Unity", Web para profesionales de la comunicación, 2006. Disponible en: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34852>. Consultado el 02/07/2009.

Diario El País: "Leyes a Punta de falda", Bogotá, 24 de septiembre de 2006.

Johnson, Niki: El Mundo de la Política fue Pensado para los Hombres, entrevista en diario *La Diaria*, edición número 397, página 2, Uruguay, 5 de octubre de 2007.

Johnson, Nikki: "Actuación Parlamentaria y Diferencias de Género en Uruguay", en *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile*, N° 46: páginas 173-198, Chile, 2006.

Laufer, Jacqueline: "La construction du plafond de verre: le cas des femmes cadres à potentiel", *Travail et emploi*, N°102, abril-junio de 2005.

Luciak, Ilja : Joining Forces for Democratic Governance: Women's Alliance-Building for Post-war Reconstruction in Central America, presentación ante la *International Studies Association*, Honolulu, 2005.

## Sitios web consultados

Honorable Congreso de la Unión de México - Cámara de Diputados

<http://www.cddhcu.gob.mx/> .

Congreso de la República de Perú

[http://www.congreso.gob.pe/I\\_organos/mujeres\\_parlamentarias/constitucion.htm](http://www.congreso.gob.pe/I_organos/mujeres_parlamentarias/constitucion.htm) .

Poder Legislativo de la República de Uruguay

<http://sip.parlamento.gub.uy/externos/parlamenta/bbf.html> .

Parlamento de la Unión Europea

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/homeCom.do?body=FEMM> .

Parlamento del Reino Unido

<http://www.parliament.uk> .

Parlamento Alemán

[http://www.bundestag.de/htdocs\\_e/committees/a13/index.html](http://www.bundestag.de/htdocs_e/committees/a13/index.html) .

Asamblea Nacional de Francia

<http://www.assemblee.tv/english/offices.asp>, <http://www.assemblee-nationale.fr> .

## **Acerca de las autoras**

**María Fernanda Araujo:** coordinadora del Programa de Transparencia. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires; Maestría en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires (Tesis en curso), candidata a Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Docente de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires; integrante Proyecto UBACYT 2008-2011 S010: En los cimientos del poder. Política y Gobierno en la Ciudad y Provincia de Buenos Aires; consultora en Proyecto de Apoyo a la Reforma Política PNUD / Jefatura de Gabinete (2000 -2001).

**Tatiana Salem:** analista del Programa de Justicia de CIPPEC. Abogada con orientación en Derecho Internacional Público, Universidad de Buenos Aires. Trabajó en el Poder Judicial y en el estudio jurídico Abeledo Gottheil Abogados SC.

**Gillian Horton** y **Johannes Kniess** colaboraron en la elaboración de este documento.

**Si desea citar este documento:** Araujo, María Fernanda y Salem, Tatiana: "La Banca de la Mujer: un espacio necesario, pero aún débil. Informe del primer año de funcionamiento de la Comisión Especial Banca de la Mujer del Senado de la Nación", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°68*, CIPPEC, Buenos Aires, octubre de 2009.

**Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC** ingrese a [www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php](http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php).

*La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.*







## Documentos de Políticas Públicas | Análisis

---

Por medio de los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca en el momento oportuno a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o situación que afecta al crecimiento y la equidad del país.

La intención de estos documentos es enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellas temáticas que ya forman parte de la agenda política, así como lograr que problemáticas hasta el momento olvidadas pasen a ser consideradas por los decisores.

A través de sus publicaciones, y especialmente por medio de los Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC busca estar presente en los debates relevantes de la Argentina en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, con los objetivos de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, y contribuir al diálogo democrático y al fortalecimiento de las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.