

## La paridad de género en el Congreso Nacional\*

El Congreso de la Nación está debatiendo **un proyecto de reforma electoral elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional. El proyecto propone reemplazar el sistema de votación, y el modo de presentación y selección de los candidatos. Sin embargo, no hace referencia a la ley de cupo femenino** (24.012) que actualmente rige a nivel nacional para la conformación de las listas legislativas.

**Argentina pionera del cupo femenino.** Nuestro país junto a Costa Rica (1990) fue pionero en Latinoamérica al introducir el cupo femenino en 1991. No obstante, la ley era insuficiente para garantizar el acceso de las mujeres a espacios de poder. Los partidos resistieron desde el comienzo su implementación reinterpretando la norma a conveniencia, pero los modos de hacerlo variaron a lo largo de los años. En respuesta, fueron adoptándose distintas disposiciones legales (Decreto reglamentario 379/93; Decreto reglamentario 1246/2000) tendientes a hacer efectiva la implementación del cupo. La justicia no colaboró tampoco: fue poco receptiva a los planteos judiciales de las candidatas afectadas por el incumplimiento de la ley. El Consejo Nacional de la Mujer (que a partir de 1995 por disposición de la CNE pudo efectuar acciones legales en nombre de todas las candidatas) y la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la resolución de una controversia que involucraba la interpretación de esta norma fueron elementos clave para forzar una aplicación más efectiva.<sup>[1]</sup>

**Sin embargo, hoy sigue habiendo resistencias a la aplicación del cupo.** Los partidos políticos continúan siendo reticentes y los controles y sanciones no parecen ser del todo eficaces. En efecto, durante la elección general 2015, en al menos 4 provincias (Misiones, Santa Fe, Buenos Aires, y Salta) hubo listas que incumplieron con alguno de los requisitos establecidos en la ley de cupo: presencia de mujeres, alternancia, suplencias (ELA, 2015).

**De la vanguardia al retraso en la legislación.** La regulación sobre la representación de las mujeres en la cámara de diputados vigente en Argentina se encuentra rezagada respecto de otros países de la región (Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, entre otros) y europeos (Francia y España) que ya han introducido una regla de equidad en la representación legislativa (paridad). Incluso se encuentra rezagada respecto de algunas provincias argentinas que han adoptado el mismo criterio: Córdoba (2000), Santiago del Estero (2000) y Río Negro (2002).

Durante la discusión del proyecto de reforma electoral en la cámara baja, diputados de distintos bloques y organizaciones de la sociedad civil reclamaron que se incluya la paridad de género para la composición de las listas de diputados nacionales, tal como ya ocurre con las listas de senadores

---

<sup>[1]</sup>El más destacado de estos casos “Merciadri de Morini v Argentina” llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y fue motivo de la Solución Amistosa entre el Gobierno Nacional y dicho órgano interamericano, la que dio lugar al Decreto N° 1246 del año 2000.

nacionales. Quienes integramos CIPPEC creemos que **establecer la paridad de género para la conformación de las listas de candidatas a los cargos legislativos nacionales y parlamentarios del Mercosur** es crucial para garantizar el derecho a ser elegido y permitir el acceso equitativo de las mujeres a posiciones de poder político. En este documento argumentamos por qué.

## ¿Por qué la paridad?

### **Porque sin igualdad de derechos políticos no hay democracia**

**Democracia e igualdad.** La democracia se fundamenta en la convicción de que todas las personas son igualmente dignas de consideración y respeto y tienen el derecho a intervenir en pie de igualdad en la decisión de los asuntos comunes. Esto equivale a decir que la democracia presupone la igualdad categórica de los ciudadanos. (Dahl, 1989) Por eso, los sistemas de representación democráticos deben ofrecer a las ciudadanas y los ciudadanos iguales condiciones para elegir a sus representantes y para acceder al poder. Cuando las condiciones para el acceso no son equitativas debe introducirse políticas que mitiguen esa distorsión porque está en juego tanto el derecho a ser elegido como el derecho de los distintos grupos a estar representados en el gobierno.

### **Porque los derechos de participación política son constitucionales y están ratificados en tratados y pactos internacionales a los que adhiere la República Argentina.**

La Constitución Nacional sostiene la condición de igualdad entre sus habitantes (Art. 16) y garantiza la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios (Art. 37).

Sumado a esto, el derecho internacional reconoce a la participación política como un derecho humano cuyo ejercicio tiene tres manifestaciones (Torres García, 2012):

- El derecho a votar y a ser elegido o elegida.
- El derecho de toda persona a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- El derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a la función pública.

Así lo ratifican los tratados y pactos internacionales que tienen rango constitucional para nuestro país como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7).

**El cupo fue un avance pero hoy es un techo.** En Argentina, antes de la sanción de la ley de cupo femenino (1991) para las mujeres era todavía más difícil que ahora acceder a cargos electivos -en 1987 ocupaban solo el 4,3% de las bancas en la Cámara de Diputados-(Marx, Borner y Caminotti, 2007). Sin embargo, a partir de esa ley la discriminación comenzó a disminuir progresivamente (entre 1991 y 1997 el porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en la Cámara de Diputados pasó de 5,4% a 27,2%).

El cupo fue concebido como una medida de acción afirmativa “transitoria” cuyo fin era corregir la falta de representación femenina dentro del Congreso. Aunque inicialmente fue efectivo para imponer un piso de representación, en los hechos ha operado también como un techo. Hoy las mujeres ocupan el 34% de las bancas en la Cámara Baja, pero ese porcentaje permanece prácticamente igual desde 2003.

### **Porque para las mujeres sigue siendo más difícil que para los hombres acceder a cargos electivos**

**La discriminación persiste.** El estancamiento en la participación de las mujeres en la composición del Congreso sugiere que los partidos políticos tienden a respetar el cupo solo en la medida que no se pueden oficializar listas que incumplan la ley. Además, en el ámbito legislativo la discriminación no termina con el acceso a “la banca” ya que existe una división del trabajo marcadamente sexista al interior del parlamento. En el nivel provincial, por ejemplo, un estudio reciente muestra que en 2009 en promedio el 42% de las bancas provinciales eran ocupadas por mujeres, pero la participación de las legisladoras en las comisiones afectadas a temas económicos o presupuestarios era de apenas el 18% (Barnes, 2016). El mismo patrón se observa en el Congreso nacional: por ejemplo, nunca desde el retorno de la democracia una mujer presidió la Cámara de Diputados. De igual modo, las comisiones más estratégicas dentro del Congreso no son habitualmente presididas por mujeres. En efecto, en la actualidad, en la órbita de la Cámara de Diputados 3 de ellas (Presupuesto y Hacienda, Legislación General y Asuntos Constitucionales) son presididas por hombres.

**En otros poderes del Estado la discriminación es aún mayor.** Diferentes estudios demuestran que no solo en el poder legislativo, sino también en otros poderes del Estado la presencia de la mujer en puestos de alta relevancia para la toma de decisión es baja (CIPPEC, 2014). En los altos cargos políticos en el Poder Ejecutivo la presencia femenina, si bien ha aumentado en el tiempo, aún es minoritaria: desde 1983, el porcentaje de mujeres en los principales cargos (ministerios, secretarías y subsecretarías) pasó de un 4% (1983) a un 22% (2016). En el Poder Judicial, representan la mayor parte del personal del sistema (55%). Sin embargo, sus posibilidades de acceso disminuyen a medida que aumenta la jerarquía de los tribunales. **Son el 60% del personal administrativo, pero ocupan solo el 41% de las magistraturas.** En la justicia provincial el 44% de las juezas son mujeres mientras que en la Justicia Nacional y Federal solo ocupan ese puesto un 34% de mujeres. En sintonía con dicha tendencia, **dentro del máximo tribunal de Justicia de la Nación, la Corte Suprema, solo 1 de los magistrados es mujer.** (Mapa de Género de la Justicia Argentina, 2013. Oficina de la Mujer, CSJN)

**Las barreras no están sólo en la política.** Las dificultades de las mujeres para acceder a candidaturas y cargos efectivos trascienden razones inherentes a la cultura política. Los datos estadísticos confirman esta hipótesis: la cantidad de legisladoras solteras y sin hijos es 3 veces mayor que la de legisladores (ELA, 2011). Las diferencias en las remuneraciones por el mismo trabajo, la concentración y el tiempo dedicado a tareas de cuidado, las exigencias de dedicación

para “hacer política” y la posibilidad de acceder a financiamiento para tal fin son obstáculos que ameritan la intervención legislativa.

**En razón de esta evidencia, resulta claro que sin cupo habría incluso menos mujeres en el Congreso de las que actualmente hay. Sin embargo, también es evidente que el cupo por sí solo es insuficiente para garantizar una composición equilibrada del cuerpo legislativo.**

**Porque 25 años después de la sanción de la Ley de Cupo Femenino las mujeres todavía sufren discriminación en el acceso a cargos electivos y porque la democracia debe garantizar a todos los ciudadanos iguales derechos políticos, consideramos que el principio de paridad, concebido como un nuevo paradigma de igualdad entre hombres y mujeres (y no como una cuota más amplia), debe ser incorporado al sistema de representación política.** La adopción de este principio implica trascender la naturaleza afirmativa del cupo y avanzar en dirección hacia una representación que se sustente en el principio de igualdad de oportunidades para ser elegidas y para ocupar cargos políticos. “Se trata de una expresión más amplia de universalidad de derechos políticos, es decir, de pluralismo que significa igualdad para la diversidad. [...] Es una medida definitiva que busca compartir el poder político y transforma la idea misma de democracia.” (IIDH: 2009)

**Porque cuando no hay igualdad de oportunidades la meritocracia es un mito**

Aunque resulta extraño, quienes se oponen a la paridad argumentan que es una medida que incentiva la ocupación de espacios en las listas legislativas solo con la finalidad de cubrir el porcentaje establecido por ley y que a fin de cubrirlo, poco o nada importan las competencias o idoneidad de las candidatas. El argumento además de polémico, es endeble. En primer lugar, porque el mismo razonamiento podría hacerse respecto a la conformación de listas en los que predominan los candidatos varones (que podría realizarse siguiendo el mismo criterio). En segundo lugar, porque múltiples estudios demuestran que **en igualdad de condiciones de experiencia es más probable que un hombre acceda a un puesto relevante para la toma de decisiones que lo haga una mujer** (Barnes, 2016) o, lo que es aún más discriminatorio, que **a las mujeres se les exige más que a los hombres en términos de educativos para acceder a un mismo cargo**. De acuerdo a un estudio de PNUD, 2012 un 52,7% de las mujeres que ocupaban cargos de dirección tenían estudios superiores o universitarios completos, mientras solo 34,6% de los hombres que ejercían cargos de jefatura o dirección se encontraba en similares condiciones.

**Porque el hecho de que haya otros grupos discriminados no justifica que se mantenga la discriminación contra las mujeres**

Es cierto que otros grupos poblacionales tienen también sistemáticamente menos posibilidades de acceder a cargos electivos como los pobres, los menos instruidos, los pueblos originarios. Pero eso no quiere decir que haya que mantener la discriminación de género. Por el contrario, toda inequidad

en el ejercicio de los derechos políticos debería comprometernos con reglas y prácticas menos discriminatorias en general.

Además, las mujeres forman parte también de esos grupos y sufren, por lo tanto, una doble discriminación.

### **Porque la mayor presencia de mujeres enriquece la agenda legislativa**

Aunque el eje del debate sobre la paridad no debiera centrarse únicamente en este argumento, algunos estudiosos (Bratton, 2005) sugieren que una mayor presencia de las mujeres dentro del Congreso podría a largo plazo modificar el comportamiento legislativo masculino (Wiseman and Wittmer, 2013). También, sugieren que la presencia de la mujer debe ser valorada dado que tienen prioridades de políticas diferentes que los hombres y que aportan una perspectiva propia al debate parlamentario (Sue, 1994; Lyn, 1995; Swers, 2002 Dodson 2001; MacDonald y O'Brien 2011; Saint-Germain 1989). Esta perspectiva asume diferentes configuraciones en el trabajo de las legisladoras. Puede tratarse del esponsoreo de proyectos vinculados a áreas tradicionalmente asociadas al género femenino (en este caso se avocan al desarrollo de políticas en las áreas de infancia, salud, cuidados, etc.), de la promoción de una agenda de temas con alto impacto para la vida de las mujeres (violencia doméstica, interrupción del embarazo, políticas de licencias y cuidados, etc.) o bien de históricas consignas defendidas por colectivos y organizaciones feministas.

**El Congreso Nacional es el espacio natural de representación de la sociedad que legitima la sanción y modificación de las leyes desde donde se acompaña la transformación de la sociedad moderna. Para enriquecer la perspectiva de debate, ampliar la legitimación de sus decisiones de política y pluralizar su composición resulta un acto de justicia establecer la paridad de género.**

#### **\*Firmantes:**

**Julia Pomares, directora ejecutiva de CIPPEC.** Doctora en Ciencia Política y magister en Política Comparada y en Métodos de Investigación (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

**Marcelo Leiras, investigador principal del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC.** Doctor en Ciencia Política (Universidad de Notre Dame, Estados Unidos). Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Es director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés y se desempeña como docente e investigador en la misma universidad.

**Ernesto Calvo, PhD, Northwestern University.** Profesor adjunto del Departamento de Política y Gobierno (GVPT) de la Universidad de Maryland.

**Alejandro Tullio, ex Director Nacional Electoral.** Abogado.

**María Page, coordinadora del Programa Instituciones Políticas de CIPPEC.**

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

**Soledad Zárate, coordinadora de proyectos del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC.** Diplomada superior en gestión y control de políticas públicas. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Estudiante de la Maestría en análisis, derecho y gestión electoral (Universidad Nacional de San Martín).

**Josefina Mignone, coordinadora de proyectos del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC.** Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y estudiante de la Maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

