

## ACCIONES AFIRMATIVAS COMO MECANISMO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Notas para el caso argentino

**Patricia Laura Gómez**  
Universitat Autònoma de Barcelona  
PatriciaLaura.Gomez@campus.uab.es  
patgomez66@teleline.es

### 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Entre las múltiples consecuencias del proceso de globalización en diferentes ámbitos de la vida social y política, ha reaparecido el debate acerca de las condiciones de la ciudadanía y las basas de la representación. Fenómenos como los movimientos migratorios y los reclamos internacionalizados de los grupos desaventajados socialmente por su incorporación a la vida pública, entre otros, juegan un papel destacado en el cuestionamiento del concepto de ciudadanía asociado a la nacionalidad. Asimismo, la desafección política y la manifestación política de las identidades religiosas, por ejemplo, ponen en entredicho las nociones de representación utilizadas habitualmente en las ciencias sociales.

En este marco complejo, las clásicas consideraciones de Marshall<sup>2</sup> y Bendix<sup>3</sup> deben ser analizadas desde una nueva dimensión para dar cuenta del reconocimiento y el respeto de las múltiples situaciones de los sujetos. Los profundos cambios acaecidos en las últimas décadas han dado lugar a una crítica profunda de la relación entre lo público y lo privado, que se expresa a través de una importante literatura científica, y de cuestionamientos a las prácticas políticas “tradicionales”.

A este respecto, resulta ineludible destacar la creciente importancia que a lo largo de las últimas décadas ha adquirido la producción teórica feminista en sus distintas perspectivas<sup>4</sup> y que ha contribuido a pensar desde posiciones críticas, la representación política y la ciudadanía moderna, así como la relación entre las mujeres, el sistema de partidos y el sistema político.

Puede decirse que los principales temas de investigación y análisis se agrupan en dos grandes áreas temáticas. Una de ellas es la reflexión teórica con la revisión crítica de autores y conceptos clásicos de la teoría y filosofía política, la intervención en el debate contemporáneo de la teoría política, y los aportes para una ética feminista. La otra, refiere a trabajos empíricos sobre las características de la cultura política de las mujeres, la medición de la participación femenina en los partidos políticos y en los poderes del Estado, la construcción de indicadores estadísticos fiables, la experiencia de las mujeres

---

<sup>1</sup> Se presentan aquí algunos de los argumentos utilizados en la tesis de *Maestría en Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, de la Universidad Internacional de Andalucía, bajo la dirección de Javier de Lucas Martín (Universitat de Valencia) y Diana Maffía (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires).

<sup>2</sup> MARSHALL, Thomas. *Citizenship and Social Class*. En MARSHALL, Thomas. *Class, Citizenship and Social Development*. New York: Doubleday, 1964 [1950].

<sup>3</sup> BENDIX, Reinhardt. *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1974 [1964].

<sup>4</sup> Una selección de textos significativos a este respecto fue compilada por CASTELLS, Carme(comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1996.

en diversas organizaciones sociales y políticas, las posibilidades de las candidatas en diferentes sistemas electorales, y la adopción de estrategias para la efectiva igualdad de oportunidades en la toma de decisiones. La mayoría de estas investigaciones son relativamente recientes y la mayoría de los estudios sobre casos latinoamericanos datan de poco más de una década.

Desde mediados de los años ochenta, algunos de estos aportes han sido recogidos por los organismos internacionales, las agencias de cooperación internacional, los Estados y las organizaciones no gubernamentales en lo que se ha dado en llamar la *perspectiva de género*, a través de recomendaciones y políticas específicas para áreas prioritarias<sup>5</sup>. En buena medida, ello ha sido posible gracias algunos cambios al interior del movimiento feminista en cuanto a su consideración del papel del Estado y de sus políticas activas en favor de las mujeres, así como el de los partidos políticos<sup>6</sup>. Pero también porque los reclamos de los grupos socialmente desaventajados no sólo se circunscriben a la formulación de nuevos derechos, sino al pleno ejercicio y efectivo cumplimiento de los mismos a través de la igualdad de oportunidades y de trato.

Este es uno de los elementos que pone novedad a las demandas de las organizaciones de mujeres y del movimiento feminista, más allá de las prácticas con que los mismos son reclamados, y que las distingue de las formuladas con anterioridad a los años setenta. Ahora ya no se trata sólo del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres<sup>7</sup>, sino de su respeto y disfrute para alcanzar la equidad.

Una de las estrategias esgrimidas para alcanzar este objetivo son las *acciones afirmativas* en distintos ámbitos de la vida pública para promover la participación de las mujeres. Como se trata más ampliamente en páginas siguientes, las acciones afirmativas pueden definirse como aquellas medidas implementadas por organizaciones –tanto públicas o privadas–, con el objeto de garantizar el principio de igualdad de oportunidades en presencia de grupos históricamente desaventajados, a través de la incorporación significativa de miembros de estos grupos en determinadas posiciones o promoviendo algunas situaciones especiales para los mismos.

Sin embargo, la adopción de este tipo de medidas para la promoción de las mujeres en lugares de toma de decisiones es relativamente reciente, por lo que el análisis del impacto de las mismas no puede decirse que sea definitivo. Poco menos de una treintena de países de los ciento ochenta y nueve signatarios de la Plataforma de Acción de Beijing, han adoptado acciones afirmativas a través de cuotas para la promoción de las mujeres en los lugares de toma de decisiones.

Con el objeto aportar al debate, ya que este tipo de medidas presenta consigo una serie de controversias en cuanto a su conceptualización e instrumentación, se exponen aquí algunas consideraciones sobre los desafíos que promueven las acciones afirmativas para el acceso de las mujeres a los lugares de toma de decisiones, especialmente en aquellos vinculados al sistema político y al sistema de partidos en las democracias contemporáneas, haciendo hincapié en la experiencia del caso argentino.

## 2. INCLUSIÓN / EXCLUSIÓN DE LA CIUDADANÍA

Existe una variada literatura que cuestiona la supuesta universalidad de la ciudadanía desde distintas perspectivas, en tanto la misma se encuentra restringida por condiciones de sexo, propiedad

---

<sup>5</sup> Cfr. RAZAVI, Shahra and Carol. MILLER. *Gender Mainstreaming: A Study of Efforts by the UNDP, the World Bank and the ILO to Institutionalize Gender Issues*. UNRISD. Available: [www.unrisd.org/engindex/publ.htm](http://www.unrisd.org/engindex/publ.htm).

<sup>6</sup> Uno de los primeros aportes que recogen este debate en América Latina es el de Julieta Kirkwood; cfr. KIRKWOOD, Julieta. *Feministas y políticas*. *Nueva Sociedad*. N° 78, julio/agosto 1985; KIRKWOOD, Julieta. *Tejiendo rebeldías: escritos políticos*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer, Casa de la Mujer La Morada, 1987.

<sup>7</sup> Actualmente, Kuwait es el único país que no ha reconocido derechos políticos a la mujeres.

y/o educación. Los argumentos para las restricciones son variados; por ejemplo, Turner<sup>8</sup> señala que una primera etapa de los reclamos concluyó en la degradación de la propiedad como atributo de la ciudadanía. Una segunda, desde el movimiento de mujeres, resultó en la exclusión del sexo como definición de ciudadanía. La tercera, consecuencia de dicho movimiento, involucró una redefinición de la edad y el parentesco como rasgo significativo de la definición legal de ciudadanía.

El feminismo, tanto en términos teóricos como prácticos, ha sido una importante fuente de reflexión y acción política en este cuestionamiento<sup>9</sup>, al constatar que los criterios de organización social entre espacio público y espacio privado que lleva adelante la modernidad, es el resultado de una construcción histórica arbitraria —y para nada, ingenua—, y que se constituye en una de las formas de articulación de la diferencia sexual. “Dicho de otra manera, cada sociedad inventa unas construcciones culturales y unas organizaciones sociales que combinan de forma diversa el masculino y el femenino. (...) La diferencia masculina/femenina constituye un modelo que estructura universalmente a las sociedades, independientemente de que los valores y contenidos que se dan a esta diferencia sean culturalmente variables”<sup>10</sup>.

Sin embargo, esta diferencia entre los sexos no resulta en el enriquecimiento de la organización social en todas sus facetas, a partir de los aportes de todos los sujetos participantes, sino que tiene el sentido de una jerarquización masculina que se universaliza y se manifiesta como la organización androcéntrica de las relaciones sociales, es decir, la ubicación del hombre en el centro/cúspide de las jerarquías. Moreno Sardà<sup>11</sup> va más allá cuando afirma que este tipo de organización androcéntrica no sólo excluye a las mujeres, sino a los hombres que no forman parte de las clases dominantes, y conforma lo que denomina el arquetipo viril con voluntad de dominio expansivo. Dado que este modelo se formula como universal que se generaliza sin dejar huellas de las contradicciones y exclusiones sobre las que se erige, “el discurso académico, a menudo con un acento abstracto que lo hace incomprensible, privilegia las relaciones que se dan en el seno de lo que históricamente se ha configurado como ámbito público, y menosprecia y hasta excluye mencionar aquellas otras actividades atribuidas al ámbito privado (...). Diríase que la privilegiación de lo público y, en especial, de lo político, y el menosprecio de lo privado, al atender prioritariamente a las actuaciones de quienes, según Aristóteles, tienen derecho no sólo a *vivir*, sino a *vivir bien*, conlleva privilegiar a quienes constituyen lo que solemos definir como *clases dominantes*: es decir, privilegiar las actuaciones de quienes participan en los escenarios públicos en tanto que especialistas en el control de la vida social”<sup>12</sup>.

Así, los procesos de lucha por la inclusión de distintos colectivos sociales en la conceptualización y el disfrute de los derechos humanos, muchas veces son analizados desde una perspectiva androcéntrica y con un discurso académico opaco que privilegia el relato de los acontecimientos del espacio público. Pero teniendo en cuenta esta crítica, las relaciones de poder entre mujeres y hombres pueden ser analizadas de forma más compleja, aún cuando la mirada analítica esté puesta en el espacio público, ya que éste sólo puede ser entendido en consonancia con las relaciones de poder entre mujeres y hombres que se desarrollan en el ámbito privado.

<sup>8</sup> TURNER, Brian. *Citizenship and Capitalism. The Debate Over Reformism*. London: Allen & Unwin, 1986, p. 97.

<sup>9</sup> Por citar sólo algunos de los trabajos más conocidos, cf. ASTELLARRA, Judith. Recuperar la voz: el silencio de la ciudadanía. En *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*. Santiago de Chile: Isis Internacional, 1992; DIETZ, Mary. El contexto es lo que cuenta: Feminismo y teorías de la ciudadanía. *Debate Feminista*. 1, 1990; OKIN, Susan. *Women in Western Political Thought*. Princeton: Princeton University Press, 1979; PATEMAN, Carol. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970; PHILLIPS, Anne. *Género y teoría democrática*. México: Programa Universitario de Estudios de Género UNAM, 1996 [1991]; SHANLEY, Mary. & Carol PATEMAN. *Feminist Interpretations and Political Theory*. Pennsylvania State University Press, 1991; YOUNG, Iris. 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*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim, 1990 [1987]; YOUNG, Iris. Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal. En CASTELLS, op. cit.

<sup>10</sup> AGACINSKI, Sylviane. *Política de sexos*. Madrid: Taurus, 1998; p. 19.

<sup>11</sup> MORENO SARDÀ, Amparo. *La otra «Política» de Aristóteles. Cultura de Masas y divulgación del Arquetipo Viril*. Barcelona: Editorial Icaria, 1988.

<sup>12</sup> MORENO SARDÀ, op. cit.; p. 235-236. Las cursivas corresponden al original.

Desde esta perspectiva, la incorporación formal de las mujeres como colectivo en el sistema político y el sistema de partidos desde los inicios del siglo XX, deja de ser un relato opaco de los acontecimientos, para develar que es el resultado de reivindicaciones, contradicciones y concesiones en las que han sido protagonistas personas de “carne y hueso”, y no sólo procesos abstractos que no dan cuenta de las historias públicas y privadas de quienes formaron parte de los hechos.

De esta manera, la presencia de las mujeres en las instituciones políticas no puede entenderse como el resultado de una relación lineal entre la extensión del derecho de voto y el ejercicio 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 obedece 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*<sup>13</sup>. 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, y la exclusión de esta práctica conlleva a un sistema de desigualdades<sup>14</sup>.

Podría decirse que las dos estrategias que las mujeres han seguido a lo largo del siglo XX para acceder a la ciudadanía se ubican en la tradición liberal y han lugar a lo que Pateman<sup>15</sup> denomina el “Dilema de Wollstonecraft”. Una de esas estrategias ha sido la lucha por la igualdad a través de la expansión a las mujeres de los derechos políticos masculinos (primero, reservado para unos pocos y luego, para el conjunto de los hombres adultos); la otra, ha sido la lucha por la diferencia a partir del reclamo de una ciudadanía diferenciada de la masculina como resultado de cualidades, necesidades e intereses distintos entre hombres y mujeres. Si bien es cierto que estas estrategias ha permitido instrumentar políticas que mejoraron en algunos aspectos y en algunas sociedades, las condiciones de vida de las mujeres, han conducido a una encrucijada: cualquiera de las dos estrategias han legitimado la cultura patriarcal al aceptar como inmutables las bases de la organización dicotómica y jerárquica de la sociedad<sup>16</sup>.

Esto no quiere decir que las luchas y reclamos a lo largo de todos estos años haya sido en vano, sino que a partir del camino recorrido, ha llegado el momento de identificar los riesgos y oportunidades que presentan los logros y retrocesos obtenidos. Ya no se trata solamente de acceder al espacio público, sino en analizar las formas de inclusión y de exclusión en una organización social que se sostiene en la discriminación. Ha llegado el momento de analizar rumbos y políticas que compatibilicen los distintos aspectos de las vidas de hombres y mujeres, a través del ejercicio de una ciudadanía más cercana a su dimensión republicana.

Dicho esto, cabe preguntarse si el derecho de las mujeres al sufragio ha supuesto su constitución como ciudadanas en este último sentido. A las claras, la respuesta sería negativa en tanto la formulación de este derecho, ha convertido a las mujeres en *portadoras de derechos políticos*, pero la presencia de éstos no presupone per se *la igualdad de oportunidades de elegir y ser elegidas*. Así, las mujeres

---

<sup>13</sup> HELD, David. Between State and Civil Society: Citizenship. En ANDREWS, Geoff (ed.). *Citizenship*. London: Lawrence & Wishart, 1991.

<sup>14</sup> Cfr. HABERMAS, Jürgen. Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Debats*, marzo 1992; HABERMAS, Jürgen. Citizenship and national Identity: some Reflections on the Future of Europe. En BEINER, R. *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York, 1995; TAYLOR, Charles. Propósitos cruzados. El debate liberal-comunitario. En ROSENBLUM, Nancy (comp.). *El liberalismo y la vida moral*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1993; TURNER, op. cit.

<sup>15</sup> PATEMAN, Carole. *The Disorder of Women*. Cambridge: Polity Press, 1989.

<sup>16</sup> Para un análisis de las dificultades actuales que presenta esta encrucijada, cfr. LOMBARDO, Emanuela. *La política de género en la UE: ¿Atrapada en el dilema de Wollstonecraft?*. Zaragoza: Terceras Jornadas Internacionales sobre “Derechos y Libertades fundamentales”, noviembre 2001.

hemos accedido a la ciudadanía *como principio de inclusión excluyente*<sup>17</sup>. Esto es, la ciudadanía *incluye* a las mujeres porque presentan derechos políticos, pero las *excluye* de la pertenencia a la comunidad política ya que no pueden ser políticamente responsables si no forman parte de los procesos de toma de decisiones<sup>18</sup>. Así puede coincidir con Marshall<sup>19</sup> que “La aspiración a disfrutar de esas condiciones [de ciudadanía] 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”.

La aplicación de este principio de inclusión excluyente en el caso argentino se verifica, por ejemplo, en el acceso de las mujeres al Poder Legislativo, tanto en los argumentos utilizados por los diputados nacionales en la sesión del 9 de septiembre de 1947 con motivo de sancionarse la Ley 13010 o de voto femenino; como en la posterior incorporación de las mujeres en dicho cuerpo.

Desde principios del siglo XX, las mujeres reclamaron al sistema político argentino la equiparación jurídica con los varones<sup>20</sup>, a través de grupos en los grandes centros urbanos —fuertemente influenciados por otros existentes en Estados Unidos y Europa— que coexistían con otras organizaciones más antiguas de mujeres que rechazaban este tipo de actuaciones y orientaban sus acciones a la beneficencia. Las acciones de unas y otras se desarrollaron en sentidos opuestos y prueba ello fueron las repercusiones del Primer Congreso Femenino Internacional (Buenos Aires, 1910), especialmente en lo que se refiere a las recomendaciones sobre los derechos políticos que alcanzaron cierta resonancia, en un contexto donde el sufragio universal masculino era bastante reciente<sup>21</sup>.

El impulso de este Congreso dio lugar a la conformación de organizaciones sufragistas independientes<sup>22</sup> y de los grupos feministas en el Partido Socialista y en la Unión Cívica Radical<sup>23</sup>. El cabildeo de estos grupos influyó para que en 1919 se presentara en la Cámara de Diputados de la Nación el primer proyecto de ley de voto femenino en el ámbito nacional con los mismos derechos y obligaciones que el de los varones. Posteriormente surgieron iniciativas similares —tanto en el ámbito federal como provincial— pero en general con características censatarias. A mediados de los años veinte, 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 que suprimió las libertades individuales, y constituyó en uno de los obstáculos más férreos para la igualdad de las mujeres y desarticuló el camino recorrido por las sufragistas hasta ese momento.

Hubo que esperar hasta el final de la Segunda Guerra, para que el debate adquiriese nuevos bríos, después de una década de prohibiciones y proscripciones políticas. Por un lado, la Argentina había firmado el Acta de Chapultepec (México, 1945) y la Carta de Naciones Unidas (San Francisco, 1945) donde se reconocían los derechos políticos de las mujeres y por consiguiente, se comprometía a modificar su legislación interna para compatibilizarla con los compromisos internacionales<sup>24</sup>. Por otra parte, dentro del gobierno de facto instalado por el nuevo Golpe de Estado de 1943, una de sus figuras, Juan Domingo Perón, crecía en importancia y convencido de una salida electoral, orientó sus políticas

---

<sup>17</sup> GÓMEZ, Patricia Laura. *Actions positives et citoyenneté en Argentine*. En MARQUES-PEREIRA, Bérengère y Patricio NOLASCO (eds.): *La représentation politique des femmes en Amérique Latine*. Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>18</sup> Desde las democracias griegas, ser ciudadano es sinónimo de pertenecer plenamente a una comunidad y el mayor castigo para un ciudadano era el destierro, práctica que en nuestros días se manifiesta en exilio político forzado.

<sup>19</sup> MARSHALL, op. cit., p. 76.

<sup>20</sup> Algunas de ellas, no sólo se dedicaban a esta cuestión sino que activaron fuertemente en la denuncia del tráfico de mujeres para el ejercicio de la prostitución.

<sup>21</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 a las prácticas electorales anteriores.

<sup>22</sup> La más relevante fue el Partido Feminista, encabezado por Julieta Lanteri.

<sup>23</sup> Ambos partidos se habían constituido recientemente, uno en 1898 y en otro en 1890.

<sup>24</sup> Luna 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 (...) 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”. Cfr. 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*. Barcelona, Universidad de Barcelona – CICYT, 1994, p. 51.

desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social tanto a los trabajadores 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.

Para los comicios del 24 de febrero de 1946, el contexto político que enmarcó las luchas de las sufragistas desde principios de siglo, había cambiado radicalmente y la mayor parte de los partidos políticos propiciaron el sufragio femenino, sumándose numerosas mujeres a las actividades de la campaña electoral. A partir de este momento, el impulso del presidente Perón a la sanción de una ley de voto femenino y la escasa presencia de conservadores en las Cámaras del Congreso facilitaron la concreción de esta legislación. Asimismo, la figura de Eva Perón en este proceso resultó decisiva y a partir de inicios de 1947 comenzó una fuerte campaña para acelerar el proceso de sanción de la ley de voto femenino<sup>25</sup>.

En este clima de época, el Congreso argentino se aprestó al tratamiento de los proyectos de ley presentados en ambas Cámaras. El discurso del diputado Manuel Graña Etcheverry (miembro informante del despacho mayoritario de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados) en la sesión especial del 9 de septiembre de 1947, es quien mejor resume las ideas predominantes al señalar que los derechos políticos de la mujer son propugnados desde el Congreso y "desde la calle" para suprimir "la esclavitud de la mujer"<sup>26</sup>. Así se sancionó la Ley 13010, o ley de voto femenino que tuvo su primera aplicación efectiva en las elecciones presidenciales de 1952.

En términos generales, los discursos enunciados durante el tratamiento de los proyectos de voto femenino en la Argentina, así como en ámbitos políticos y no políticos durante la misma época, acerca de la construcción de la ciudadanía femenina pueden ser analizados a partir del *principio de inclusión excluyente*: la ciudadanía *incluye* a las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos pero las *excluye* de la pertenencia a la comunidad política.

Prueba de ello es que desde la primera elección nacional con vigencia de la Ley 13010 (en 1952) hasta 1993, último comicio que se realizara sin una legislación que promoviera activamente la integración de las mujeres en las listas de cargos electivos (Ley 24012), las mujeres son incluidas en el sistema político fundamentalmente en la calidad de *representadas* pero difícilmente en la de *representantes*, tal como muestra el cuadro siguiente. Así, la contradicción y ambivalencia entre inclusión y exclusión es parte constitutiva de la ciudadanía de las mujeres argentinas.

---

<sup>25</sup> La relación sistema político - mujeres que presenta Evita 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, sus ámbitos de influencia estaban acotados a tareas vinculadas a la "sensibilidad femenina" y son excluidas de la toma de decisiones. Prueba ello se constata en PERÓN, Eva. *La razón de mi vida*. 13ª edición. Buenos Aires, Ediciones Peuser, 1953: "(...) 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" (p. 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..." (p. 301).

<sup>26</sup> MILL, John Stuart. La discriminación de la mujer. En MILL, John Stuart y Harriet TAYLOR. *La igualdad de los sexos*. Madrid, Editorial Guadarrama, 1973; se refería a la desigualdad entre varones y mujeres en tanto estas últimas eran definidas a partir de la esclavitud.

*Proporción de Diputadas Nacionales 1952 – 2000 (%)*

AÑO	DIPUTADAS	AÑO	DIPUTADAS	AÑO	DIPUTADAS
1952	15,66	1966	02,08	1990	06,30
1953	16,87	1973	07,82	1991	06,30
1954	16,87	1974	08,64	1992	05,45
1955	22,81	1975	09,05	1993	05,84
1958	02,14	1983*	03,94	1994**	14,40
1959	02,14	1984	04,33	1995	15,56
1960	01,04	1985	05,12	1996	28,02
1961	01,04	1986	04,33	1997	28,40
1963	00,52	1987	04,33	1998	26,85
1964	00,52	1988	04,72	1999	26,85
1965	02,08	1989	04,72	2000	26,85

Fuente: Elaboración sobre la base de datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación

\* Primeras elecciones de la restauración de la democracia

\*\* Primeras elecciones con aplicación de la Ley de Cuotas

Este cuadro merece dos aclaraciones previas antes de su análisis. El régimen político argentino es presidencialista y el Congreso es bicameral ya que el diseño de los formatos institucionales a mediados del siglo XIX, tuvo como horizonte de mira la organización estatal de Estados Unidos de América. Sin embargo, aquí no se presenta la proporción de mujeres senadoras nacionales a lo largo del período considerado. Ello se debe a que la elección de miembros de esta Cámara fue indirecta a través de las legislaturas provinciales hasta las elecciones celebradas hace menos de un año (octubre 2001)<sup>27</sup>, cuando comenzó a aplicarse la reforma constitucional de 1994, y las escasísimas mujeres que accedieron a este cuerpo no lo hicieron por el voto directo de los electores de sus distritos.

En segundo lugar, la ausencia de algunos años obedece a períodos inconstitucionales en los que el Poder Legislativo no funcionó por tratarse de dictaduras militares, y metodológicamente no corresponde utilizar el 0% o sin datos, ya que no es que no existieran mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación, sino que no opera el cuerpo en sí mismo.

Pasando propiamente a los datos que suministra el cuadro, se observa que el porcentaje de diputadas nacionales gira en torno al 10% durante los casi cincuenta años del período considerado. Hasta la restauración democrática de 1983, la mayor presencia de mujeres en la Cámara de Diputados se observa durante el segundo gobierno peronista (1952 – 1955) en que alcanza un 18%, pero que disminuye sensiblemente a partir de 1958 cuando se constituye nuevamente el Congreso Nacional después del Golpe de Estado que derrocó a Juan Domingo Perón. Para el tercer gobierno peronista (1973 – 1975), la participación de las diputadas crece nuevamente pero sin alcanzar los valores conseguidos durante el gobierno anterior del mismo signo político (8%).

A partir de la reinstauración de la democracia en 1984, la participación relativa de las mujeres en la Cámara baja se mantuvo en una media del 13%. Dentro del período democrático, es interesante distinguir la participación de las diputadas antes y después de la ley de cupos: mientras entre 1984 y 1993, la media es de 5%, con posterioridad a la aplicación de la ley este porcentaje crece cinco veces hasta ubicarse en una media del 24% en el período 1994 – 2000.

Estos datos permiten corroborar la vigencia del principio de inclusión excluyente en la ciudadanía de las mujeres. Mientras existen mecanismos que promueven el acceso de las mujeres a los cuerpos legislativos, éstas acceden en mayor medida que cuando los mismos no están presentes. En el caso de los dos gobiernos peronistas (1952 – 1955, y 1973 – 1975), esta promoción operaba en el sistema de partidos ya que el Partido Justicialista, a partir de una organización interna basada en

<sup>27</sup> Con la excepción del distrito Ciudad de Buenos Aires en que se reproducía el mecanismo de Colegio Electoral, aplicado a la elección de Presidente y Vice.

colectivos sociales, asignaba una cuota parte en las listas electorales a la denominada Rama Femenina. Como se describe más adelante, a partir de 1993, esta promoción se realizará desde el sistema político a través de una legislación electoral aplicable a todas las organizaciones partidarias.

Dicho esto, puede afirmarse que la ciudadanía como principio de inclusión excluyente 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>28</sup>; sujetos capaces de acción y discurso en el sentido arendtiano<sup>29</sup> que participan del espacio público. Si las mujeres (u otros colectivos sociales) no participan de esta relación entre pares, la constitución del vínculo representativo en las sociedades democráticas adolece de fallas iniciales que deben ser corregidas para una democratización de las prácticas políticas.

Es decir, que están operando mecanismos distorsionadores en la selección de las candidaturas y en las posibilidades de las mujeres para resultar electas, y en la incorporación a puestos claves del gobierno. Por ejemplo, la situación en los cargos del Poder Ejecutivo es peor que en el Poder Legislativo, ya que hasta la fecha, sólo cinco mujeres han ejercido el cargo de ministras: la primera a cargo de la cartera de relaciones exteriores en 1988; la segunda, lo hizo durante dos años en la cartera educativa; la tercera estuvo a cargo del ministerio de Acción Social durante el año 2000 y otra mujer se encuentra actualmente en esa cartera; y la quinta se desempeñó en la cartera de Trabajo. Por otra parte, desde hace cuatro meses por primera vez una mujer es gobernadora de provincia (San Luis).

Estos mecanismos distorsionadores son el resultado de una organización social androcéntrica, que pone atascos para la reformulación de las prácticas políticas como condición para su supervivencia. Según Shvedova<sup>30</sup>, estos obstáculos pueden ser clasificados en políticos, socioeconómicos, ideológicos y psicológicos, y las características e intensidad de cada uno de ellos varía en cada uno de los casos nacionales. En el caso argentino, se destacan sobre otros que comparte con otras sociedades, la ausencia de un soporte partidario para las mujeres, especialmente en términos financieros; la promoción del liderazgo político y el entrenamiento de las jóvenes; los altos niveles de desempleo y subempleo que afectan más duramente a las mujeres; la percepción de la política como un “juego sucio”; y algunos estereotipos de género que se promueven en los medios de comunicación de masas.

Estos mecanismos distorsionadores en la participación de las mujeres en la vida política son los que las acciones positivas pretenden eliminar, a partir de entender la igualdad de oportunidades como resultado igual y no sólo como trato imparcial.

### 3. ACCIONES POSITIVAS Y SU APLICACIÓN EN LA ARGENTINA

La ley de voto femenino sancionada en 1947 (Ley 13010) garantiza la libertad negativa<sup>31</sup>, 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. Pero no garantiza la libertad positiva de ser representante, porque la igualdad de oportunidades puede ser entendida de dos maneras: o como trato igual o como resultado igual<sup>32</sup>. Esta diferencia es muy importante ya si se parte de una situación inicial

<sup>28</sup> “El representante debe actuar independientemente (...) El representado debe ser también (se lo concibe como) capaz de acción y de juicio independientes”; PITKIN, Hannah. *El concepto de representación*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985 [1967], p. 233.

<sup>29</sup> ARENDT, Hannah. *La condición humana*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1993 [1958].

<sup>30</sup> SHVEDOVA, Nadezhda. Obstacles to Women’s Participation in Parliament. En KARAM, Azza. (ed.); *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA, 1998.

<sup>31</sup> BERLIN, Isaiah. Dos conceptos de la libertad. En QUINTON, Antony (comp.). *Filosofía política*. Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1974.

<sup>32</sup> SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1992.

de desigualdad, el trato igual da lugar a resultados desiguales, dado que la imparcialidad en el trato no suprime diferencias y no modifica situaciones de “privilegio”.

En este punto es interesante seguir a Rawls a través de sus principios de justicia<sup>33</sup>, dado que para el autor estos principios 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. Así, las libertades políticas adquieren otro perfil dado que el valor equitativo de las mismas es una condición para las instituciones básicas justas. Recuérdese que 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”<sup>34</sup>.

Si se comparte con Rawls que frente a la valía menoscabada de la libertad para algunos sectores socialmente desaventajados, es necesaria la compensación para arribar a instituciones básicas justas, se presenta la necesidad de implementar acciones para que en el mediano y largo plazo, esa igualdad entre los sujetos sea efectiva, a fin de “abandonar” el principio de ciudadanía como inclusión excluyente y alcanzar un concepto de ciudadanía que supone *la capacidad de actuar con otros iguales*.

Las *acciones afirmativas* constituyen uno de los caminos posibles en el ámbito normativo y de las políticas públicas. Pueden definirse como aquellos mecanismos adoptados por las instituciones con el objeto de garantizar el principio de *igualdad de oportunidades* en presencia de grupos históricamente desaventajados. Sin embargo, tanto la denominación como el concepto no han estado exentas de polémicas. Conviene empezar por hacer una brevísima distinción terminológica pero que indica la toma de posición adoptada en estas líneas.

La tradición del derecho antidiscriminatorio tiene su origen en USA y ha acuñado el término discriminación inversa<sup>35</sup>, que en la tradición europea se ha dado en llamar discriminación positiva. Tanto uno como el otro han sido criticados por considerarse que suponen una contradicción en sí misma. Desde el punto de vista político, el concepto de discriminación alude al desfavorecimiento de una persona o grupo y que se manifiesta en una desvalorización; mientras que desde el punto de vista jurídico, remite a toda infracción al principio de igualdad y a la violación de la igualdad cuando criterios prohibidos de diferenciación<sup>36</sup>. Sin embargo, cuando se habla de discriminación inversa / discriminación positiva, la polémica gira en torno al desfavorecimiento al que se verán sometidos ciertos sujetos para valorizar las libertades de los que forman parte de grupos socialmente desaventajado.

Para zanjar este debate que no parece aportar más que a la discusión etimológica, se ha preferido utilizar aquí la noción de acciones afirmativas ya que, por un lado, constituye el núcleo del derecho antidiscriminatorio y, por otro, aún cuando su definición normativa no es muy clara según algunos autores, porque refiere a la positividad de medidas que se instrumentan como políticas en beneficio del conjunto de la comunidad, y no exclusivamente para los sujetos individuales o colectivos a las que van destinadas en primera instancia. Por último, la denominación de acción afirmativa proviene de la expresión estadounidense «Affirmative action policy», aunque se usa en el mismo sentido, preferentemente en ámbitos fuera del académico, la expresión acción positiva, procedente de la inglesa «positive action»

Las acciones afirmativas pueden implementarse de dos formas. Una de ellas a través de la incorporación de una porción significativa de miembros de sectores desaventajados en determinadas posiciones a través de políticas activas de promoción por parte de las instituciones públicas o privadas. Esta modalidad se denomina por *objetivos*, es decir metas a cumplir en un período de tiempo

<sup>33</sup> RAWLS, John. *Teoría de la justicia* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1993 [1971].

<sup>34</sup> RAWLS, John. *Sobre las libertades*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1990 [1982], p. 71.

<sup>35</sup> Cfr. DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Editorial Planeta – De Agostini, 1993 [1977], cap. 9.

<sup>36</sup> Cfr. BARRÈRE UNZUETA, María Ángeles. *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

determinado previamente, y un buen ejemplo lo constituyen la Plataforma de Acción de Beijing<sup>37</sup> y algunos Planes de Igualdades de países europeos. En esta modalidad se inscriben dos de los tipos de programas de acción afirmativa que distingue la jurisprudencia estadounidense: los blandos (*soft*), oportunidades para todos los grupos de población, más allá de su condición de raza o sexo, y los enérgicos (*aggressive*), dirigidos a obtener un resultado por lo que asignan un “plus” a determinados grupos en competición con el resto de la población, pero sin excluir totalmente a quienes no forman parte de tales grupos de los beneficios del programa<sup>38</sup>.

La otra forma es la implementación de situaciones especiales para los grupos históricamente desaventajado a través de las *cuotas*, es decir la obligatoriedad temporal de incorporar un número mínimo e indispensable de individuos pertenecientes a grupos desaventajados socialmente en determinadas posiciones. Este formato de acciones afirmativas puede llevarse a cabo por lo que la jurisprudencia estadounidense califica como programas enérgicos, o por lo que denomina rompedores (*hardball*), ya que establecen una preferencia “absoluta” hacia miembros de determinados grupos, siempre que se compruebe por parte de la administración la victimización del colectivo en cuestión.

Entre los variados argumentos favorables al establecimiento de acciones afirmativas a través de cuotas, puede señalarse que las mismas compensan las barreras que presentan las prácticas políticas para las mujeres, ya que éstas son tan competentes como los varones pero sus calificaciones son degradadas y minimizadas en una organización social androcéntrica.

En oposición a la implementación de las cuotas puede arguirse que este tipo de medidas vulneran la igualdad ante la ley y generan graves conflictos en la organización partidaria; en consecuencia, 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”<sup>39</sup>. Es decir que las acciones afirmativas, más que cuestionar el principio de igualdad ante la ley, posibilitan el efectivo cumplimiento de la igualdad democrática a partir de la igualdad inicial<sup>40</sup>.

Dicho esto, veamos qué sucede con la instrumentación de estas medidas en la Argentina. A finales de 1989, la senadora nacional de la Unión Cívica Radical, Margarita Malharro de Torres, presentó un proyecto de ley modificatorio del artículo 60 del Código Electoral Nacional, por el que prohibía la oficialización de listas de cargos electivos si no cumplían con un mínimo de 30% de mujeres en las mismas. Casi dos años después, dos diputadas nacionales del mismo partido (Florentina Gómez Miranda y Norma Allegrone de Fonte), presentaron en su Cámara un proyecto similar pero estableciendo el orden de candidatos y las candidatas, previendo así posibles interpretaciones que desvirtuaran el espíritu de la ley. 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 temas pendientes, la Cámara alta dio la media sanción al Proyecto Malharro.

<sup>37</sup> 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), 1995, Octubre 27.

<sup>38</sup> Cfr. BARRÈRE UNZUETA, op. cit, p. 44.

<sup>39</sup> RAWLS; op. cit, 1993, p. 97.

<sup>40</sup> Para un análisis crítico de la teoría rawlsiana, cf. OKIN, Susan. Liberalismo político, justicia y género. En CASTELLS, op. cit.

Luego de un intenso cabildeo por parte de las activistas de los distintos partidos políticos agrupadas en la Red de Feministas Políticas<sup>41</sup> y de las pocas diputadas nacionales que estaban en funciones, sumado a la decisión política del entonces presidente Menem para la aprobación del proyecto, se convocó a una sesión especial de la Cámara de Diputados el 6 de noviembre de 1991<sup>42</sup>. En dicha sesión, se aprobó el proyecto de ley que provenía del Senado con media sanción (Proyecto Malharro), ya que el que fuera presentado en la Cámara de Diputados había vencido su trámite parlamentario. Así se sancionó la Ley 24012, cuya parte sustantiva expresa que:

*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.*

*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.*

*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.*

La ley 24012 fue reglamentada por el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 379/93, el 8 de marzo de 1993 estableciendo claramente en su anexo el número mínimo de mujeres que debían estar en las listas de cargos electivos nacionales:

---

<sup>41</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 desmovilizó por haber perdido su razón de ser. Sin embargo, permitió establecer alianzas políticas entre las integrantes que se efectivizaron más tarde en la presentación de proyectos legislativos conjuntos.

<sup>42</sup> 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

<i>CARGOS A RENOVAR</i>	<i>30%</i>	<i>CANTIDAD MÍNIMA</i>
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<sup>43</sup>. Ya que la misma supone una modificación del Código Electoral Nacional, la aplicación práctica se remite a los cargos electivos nacionales, pero no así para las legislaturas provinciales y legislaturas locales, que debieron dictar sus propias normas. Para su aplicación efectiva en la Cámara de Senadores, el Poder Ejecutivo instruyó el Decreto Nacional 1246/2000 ya, que como se dijo anteriormente, a partir del año 2001, los/as candidatos/as al Senado se eligen en forma directa bajo el sistema de mayorías y minorías.

Según los datos suministrados por el Consejo Nacional de la Mujer, en las últimas elecciones legislativas (octubre 2001), las listas de senadores nacionales de la totalidad de los distritos cumplieron en su totalidad con la aplicación de la Ley 24012, mientras que en el caso de las de diputados nacionales ello se produjo en el 75% de los distritos<sup>44</sup>. Si bien, en algunos partidos políticos la confección de las listas electorales supuso procesos de discusión interna para el cumplimiento de la Ley, otros muchos debieron recurrir a la Justicia Electoral para zanjar las disputas. Para ello, resultó de utilidad que el Consejo Nacional de la Mujer, como organismo de aplicación de las convenciones internacionales de no-discriminación contra la mujer, fuera legitimado por la justicia para impugnar las listas electorales no ajustadas a derecho.

Sin embargo, hasta la fecha, 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.

De lo expuesto, puede concluir que el tipo de mecanismo de acciones afirmativas adoptado en la Argentina es a través de cuotas, pero la peculiaridad del caso reside en que esta disposición opera en el régimen electoral y no en el sistema de partidos, como en algunos países europeos, siendo el primer país latinoamericano en aplicar medidas de este tipo y de esta forma. La sanción de la Ley 24012 en la

<sup>43</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 tiene en cuenta en el ámbito nacional y no en el distrital.

<sup>44</sup> Las excepciones las constituyeron algunos partidos en distritos como Formosa, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, y Tierra del Fuego. Información disponible en [www.cnm.gov.ar/derechos](http://www.cnm.gov.ar/derechos).

Argentina ha acelerado la presentación y sanción de propuestas legislativas similares en varios países latinoamericanos, tal como Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, y Venezuela, los que a partir de 1995 han implementados cambios en este sentido.

En América Latina, el movimiento de mujeres/feminista eligió la estrategia de las cuotas como el camino para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato en los procesos de toma de decisiones. En el caso francés, la estrategia promueve la paridad en las listas electorales, expresada en el proyecto de ley presentado en la Asamblea Nacional francesa para su tratamiento legislativo, el 8 de diciembre de 1999, con el objetivo de “favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives”. Dicho proyecto establece sanciones para los partidos políticos que no cumplan con la paridad entre varones y mujeres, y según Alberdi<sup>45</sup>, el mismo constituye un avance significativo. La autora considera que sólo con la paridad es posible ser parte del pacto social, ya que las cuotas no garantizan el cambio de las prácticas sociopolíticas<sup>46</sup>. Además realiza una fuerte autocrítica desde el movimiento feminista con relación a la falta de eficacia y dispersión de su estrategia.

La implementación de las acciones positivas en la Argentina la ubican actualmente entre los primeros diez puestos en el ámbito internacional y en el primero en América Latina, en lo relativo a la presencia de mujeres en los cuerpos legislativos nacionales. Ha quintuplicado la presencia de las mismas en sólo siete años, pasando de un 6% a un 28% de diputadas entre 1993 y 2000.

A la hora de evaluar las acciones afirmativas en términos de un aumento relativo de mujeres en los cuerpos legislativos en la Argentina, es importante tener en cuenta que el impacto de estas medidas, está fuertemente condicionado por el tipo de régimen electoral del que se trate, ya que los sistemas plurinominales con listas cerradas resultan más “amigables” para las acciones positivas<sup>47</sup>. Esta tendencia de las democracias latinoamericanas de los '90 resulta, por lo menos, singular teniendo en cuenta que en algunos estados estadounidenses y en algunos países de Europa del Este, se observa un franco retroceso en la “supervivencia” de las acciones positivas.

Por otra parte y uno de los puntos principales de este trabajo, las acciones afirmativas promueven el acceso de las mujeres a los procesos de toma de decisiones, al facilitar el pasaje de una ciudadanía definida en términos del principio de inclusión excluyente – como realiza la ley de voto femenino en la Argentina–, a una definida en términos del *principio de inclusión incluyente*: las mujeres son ciudadanas tanto porque tienen derechos, como porque los ejercitan en cuanto son participantes de la comunidad política.

Dicho de otra forma, este principio de inclusión incluyente permite articular los puntos de vista de las mujeres —y de otros grupos socialmente desaventajados—, ya no como otro excluido, sino como partícipes de las prácticas políticas en una situación de equidad. Ello no elimina las diferencias entre los diferentes actores sociopolíticos entre sí ni al interior de los colectivos de los que forman parte, 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<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> ALBERDI, Cristina. Un nuevo pacto de ciudadanía. En *El País* N° 1389, febrero 2000, 17.

<sup>46</sup> En la misma línea de reflexión se ubican SCOTT, Joan. “La Querelle des Femmes” a finales del siglo XX. *Historia, Antropología y Fuentes orales*. 1999, N° 22, p. 9 – 29; GASPARD, Françoise. Paridad: ¿Por qué no?. *Historia, Antropología y Fuentes orales*. 1999, N° 22, p. 57 – 65.

<sup>47</sup> Cfr. RULE, Wilma. Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty three democracies. *The Western Political Quarterly*, 40(3), 1987; RULE, Wilma. *Electing women's representatives to parliament: the preference vote factors*. XV World Congress International Political Science Association, Buenos Aires, 1991; NORRIS, Pippa. Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. *International Political Science Review*, 18 (3), 1997; JONES, Mark. Cupos de género, leyes electorales y elección de legisladoras en las Américas. *Revista de Ciencia Política*, 1, Buenos Aires, 1997.

<sup>48</sup> Si bien no es objeto de este trabajo, esta temática debe tener en cuenta los desafíos que reporta el multiculturalismo en las sociedades contemporáneas. Para una primera aproximación a la cuestión, KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona, Ediciones Paidós, 2000 [1995]; WALZER, Michael. *Tratado sobre la tolerancia*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1998 [1997].

Puede decirse que en la Argentina el pasaje de un principio de inclusión excluyente a uno de inclusión incluyente se encuentra actualmente en una etapa de transición, por dos motivos. En primer lugar, los hechos ocurridos en diciembre último han puesto blanco sobre negro las dificultades económicas, sociales e institucionales que las que atraviesan los países de la región desde la crisis de la deuda externa en los años ochenta. La paradoja de las nuevas democracias latinoamericanas se encuentra en el desarrollo simultáneo de la ampliación de derechos políticos y restricción de derechos económico-sociales<sup>49</sup>, junto con la superposición del discurso de la modernidad y el discurso de la gobernabilidad. Las transiciones a la democracia que se han desarrollado en América Latina desde finales de la década del '70, generalmente, han dado lugar a un proceso simultáneo de inclusión y exclusión de actores sociopolíticos.

El segundo de los motivos, más estrechamente ligado a la implementación de las acciones afirmativas, es que aún son consideradas –fundamentalmente en el ámbito de los partidos políticos– como un cuestionamiento al vínculo representativo. Si bien se presentaron argumentos en contrario, paradójicamente 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 dicho cuestionamiento al apelar a la representación de “los intereses de las mujeres”, aunque desde distintas perspectivas. Dichas posiciones van desde un posible “corporativismo femenino” según los/as detractores/as, 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*”.

Este eslogan resume la contradicción y ambivalencia que se mencionara en las primeras páginas como resultado de las estrategias adoptadas por el movimiento feminista para lograr la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Así, la contradictoria relación entre mujeres y política pretende resolverse en algunos casos a partir de una *lógica del ser para los otros*<sup>50</sup>: la valoración política del atributo cultural de la “sensibilidad femenina”. Algunas posiciones del feminismo de la diferencia expresan que la incorporación de mujeres al espacio público resulta en 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, lo que lleva a concluir posiciones esencialistas 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<sup>51</sup>–, adquieren un rango político al formular la oposición binaria entre *ética del cuidado* femenina y *ética de la justicia* masculina<sup>52</sup>.

Aun cuando aquí no se coincide con este tipo de argumentos, no es menos cierto que las asignaciones e interpelaciones que la organización social androcéntrica formula a varones y mujeres son diferentes. Pero ello no puede llevar a concluir linealmente que la inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, reporta necesariamente en la inclusión de nuevas temáticas. Los resultados de la investigación empírica llevada a cabo por Archenti y Gómez<sup>53</sup> en la que comparan la

<sup>49</sup> CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre. Conclusiones del proyecto regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación estado/sociedad y economía*. Buenos Aires, Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, abril 1990.

<sup>50</sup> GÓMEZ, Patricia Laura. *Affirmative Actions and Political Representation: Challenges to Argentinean Political System*. Chicago: XXI International Congress Latin American Studies Association (LASA), 1998.

<sup>51</sup> Una posición crítica aparece en DIETZ, Mary. Ciudadanía con cara feminista. El problema con el pensamiento maternal. *Debate Feminista*. 10, 1994.

<sup>52</sup> 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 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*). Cfr. GILLIGAN, Carol. *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985 [1982]. Para un análisis crítico, cfr. BENHABIB, Seyla. El otro generalizado y el otro concreto: La controversia Kohlberg-Gilligan y la teoría feminista. En BENHABIB y CORNELLA; *op. cit.*; POLLIT, Katha. ¿Son las mujeres moralmente superiores a los hombres?. *Debate Feminista*. 8, 1993.

<sup>53</sup> ARCHENTI, Nélica y Patricia GÓMEZ. *Political Representation and Affirmative Actions: Argentina, Before And After The «Law Of Quotas»*. XVIIIth World Congress International Political Science Association (IPSA), Québec, 2000. Véase también de las mismas autoras, Las legisladoras argentinas. Su quehacer en la transición democrática 1983 – 1991. *América Latina Hoy*. 9, 1994.

actividad de las diputadas argentinas desde la restauración democrática, en el período anterior a la sanción de la ley 24012, y el posterior, muestran que la incorporación de mujeres en la Cámara Baja, se traduce en un mayor interés por cuestiones que habían estado prácticamente ausentes de la discusión pública, y por la inclusión de nuevas perspectivas para el abordaje de temas que eran considerados despectivamente como “menores”, pero no ese mayor interés no supone la exclusión de otros muchos temas abordados.

En el período anterior a la aplicación de la Ley de Cuotas (1983 – 1991), los ámbitos que concentraron mayor atención por parte de las diputadas nacionales fueron Organismos Públicos, Educación y Relaciones Exteriores; mientras que en el período posterior (1992 – 1997) se destacan Educación, Justicia y Derechos Humanos, y Salud. También señalan que algunos temas vinculados a “la ética del cuidado” como Tercera Edad, Droga, Discapacidad, Subsidios, Minoridad y Familia concitan una muy escasa atención por parte de las diputadas, por lo que los datos no parecen sostener las hipótesis que afirman que las mujeres orientan principalmente su actividad legislativa hacia temas asociados a los roles femeninos en términos de cuidado o protección hacia los demás.

Por su parte, la hipótesis de un posible “corporativismo femenino” es refutada por el mismo estudio cuando analiza los/as destinatarios/as de los proyectos legislativos presentados por las diputadas nacionales. Si bien existe una práctica relativamente generalizada en los organismos públicos y agencias internacionales, de crear oficinas especialmente dirigidas a las mujeres, a cargo de mujeres para que se ocupen de “temas de las mujeres”, las diputadas argentinas no presentan este comportamiento, como muestran los siguientes cuadros:

***Firmas de diputadas en proyectos legislativos según su referencia a las Mujeres  
Antes de la Ley de Cuotas (%)***

<b>CON REFERENCIA A MUJERES</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>TOTAL</b>
<b>SI</b>	<b>25.35</b>	<b>13.85</b>	<b>12.73</b>	6.47	6.07	9.95	8.16	8.67	9.07	<b>10.54</b>
<b>NO</b>	74.65	86.15	87.27	93.53	93.93	90.05	91.84	91.33	90.93	<b>89.46</b>
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	<b>100<sup>54</sup></b>

Fuente: ARCHENTI y GÓMEZ; op. cit.

***Firmas de diputadas en proyectos legislativos según su referencia a las Mujeres  
Después de la Ley de Cuotas (%)***

<b>CON REFERENCIA A MUJERES</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>TOTAL</b>
<b>SI</b>	6.2	<b>10.1</b>	5.6	<b>8.0</b>	5.2	<b>7.2</b>
<b>NO</b>	93.8	89.9	94.2	92.0	94.8	<b>93.0</b>
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	<b>100<sup>55</sup></b>

Fuente: ARCHENTI y GÓMEZ; op. cit.

El estudio llega a la conclusión que las diputadas argentinas no son representantes de los intereses de su género, sino más bien intermediarias a través de la inclusión de los mismos en un proyecto político, convirtiéndolas en voces representativas. Asimismo, la responsabilidad de las mismas no supone que deban limitarse *exclusivamente* a la representación de los intereses propios de las mujeres, ya que son electas como representantes de intereses colectivos.

<sup>54</sup> Corresponde a 2.799 proyectos analizados.

<sup>55</sup> Corresponde a 16.087 proyectos analizados.

Paradójicamente, las posiciones favorables a la implementación de las cuotas en Argentina (como los de la Red de Feministas Políticas) y las desfavorables (como los del supuesto corporativismo femenino) presentan un punto en común: el concepto de *representación de intereses*, 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 determinadas características biológicas.

En tanto las diputadas argentinas son consideradas “la voz de las mujeres en el Congreso Nacional”, por un lado, las legisladoras representarían por semejanza o representatividad con un grupo genérico, siguiendo una de las direcciones que presenta la teoría de la representación según Sartori<sup>56</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”<sup>57</sup>.

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 y en las prácticas los puntos de vista de los sujetos. Hace pocos años atrás, se estaba en condiciones de afirmar que el caso argentino mostraba una lenta transición, en la que convivían posiciones que ubicaban a los legisladores nacionales como representantes de intereses de género, con prácticas políticas que dan cuenta de un debate pluralista. Prueba de ello 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. De esta manera, el principio de igualdad de oportunidades y de trato se reconstruyó en favor de los sectores desaventajados, insistiendo con un instrumento para efectivizar esta igualdad como son las acciones afirmativas<sup>58</sup>.

Sin embargo, la actual crisis institucional por la que está atravesando el país parece haber puesto un freno a esta transición ya que las urgencias de lo cotidiano y las dificultades económicas y sociales, estarían poniendo en entredicho el desarrollo de la ciudadanía como principio de inclusión incluyente, no sólo para las mujeres como sector socialmente desaventajado, sino para otros grupos sociales que actualmente ven diezgadas sus condiciones materiales de existencia.

Al momento de escribir estas líneas, los desafíos que supone la implementación de las acciones afirmativas no puede perder de vista la crisis mencionada, caso contrario corre el riesgo de convertirse en letra muerta de textos constitucionales y normas sancionadas por el cuestionamiento a las formas republicanas de gobierno, y ser entendidas como medidas que sólo benefician a unos pocos a los que vulgarmente se denomina “clase política”.

---

<sup>56</sup> SARTORI, op. cit., cap. XI. Las otras dos direcciones son la representación asociada al mandato o delegación y a la responsabilidad.

<sup>57</sup> PITKIN, op. cit., 67.

<sup>58</sup> 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.

#### 4. LOS DESAFÍOS

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 las consideraciones 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 próximo siglo.

Esta es 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 este sentido, los postulados de la democracia deliberativa<sup>59</sup> parecen ser adecuados para el ejercicio de una 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), aún cuando 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.

El primero y más importante de los desafíos tanto para el sistema político como para el movimiento feminista, resulta en la concreción de políticas de igualdad de trato y oportunidades para todos los componentes de la comunidad; y esto vale tanto para las mujeres como para los hombres que actualmente ocupan puestos de toma de decisiones. 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 transformar las libertades en derechos, capaces de operar el tránsito necesario entre participación y representación.

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.

El segundo de los desafíos, en consonancia con el anterior, vale tanto para los partidos políticos como para el movimiento feminista. Resulta necesario desterrar con la mayor brevedad una práctica extendida en los organismos públicos (y en buena parte de las organizaciones privadas y de la sociedad civil), por la que las mujeres que ocupan cargos ejecutivos y/o legislativos terminan siendo “acorralladas” 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 dijo, 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.

Por último, la planificación de políticas públicas que sean concebidas en beneficio de la comunidad, aún cuando en el corto o mediano plazos estén dirigidas a beneficiarios directos de los grupos desaventajados socialmente. Dicho en otros términos, políticas que no se limitan únicamente a las mujeres sino a las relaciones sociales en determinado contexto histórico, cultural y político, siendo el reaseguro que a los beneficios de las mismas, se incorporan plenamente los roles, necesidades y participación de mujeres y varones.

Así, la relación entre el Estado y los sujetos sociales puede ser abordada desde una diversidad que va más allá de la mera atención de demandas y necesidades de corto plazo. Ello sólo

---

<sup>59</sup> Si bien no puede decirse que la democracia deliberativa conforme un corpus teórico acabado, Gargarella resume críticamente algunos de sus rasgos más característicos; 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. *Sociedad*. 6, 1995. Véase también la discusión planteada por THIEBAUT, Carlos. *Vindicación del ciudadano*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1998, pp. 141 – 161.

es posible a través 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.