

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# Las Mujeres transforman el Poder Legislativo



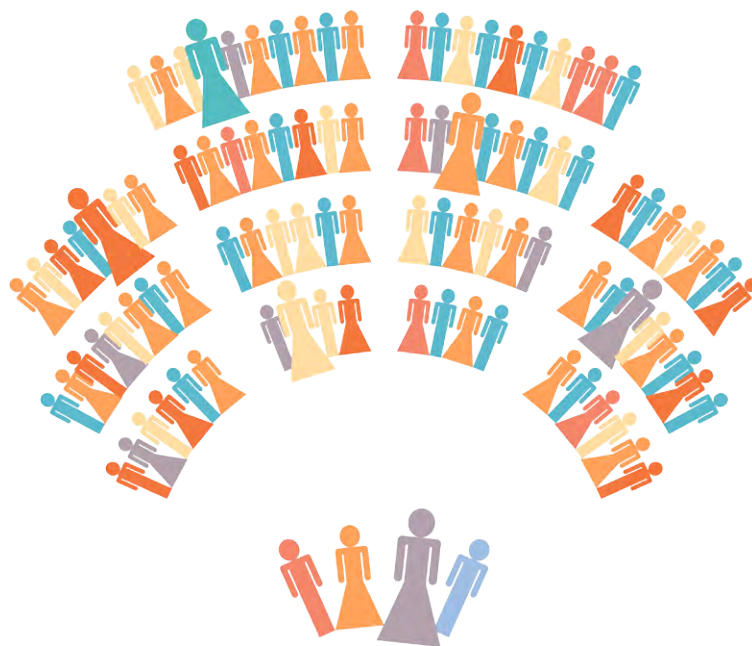
ESTUDIO DE PAÍS:  
**ARGENTINA**



MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:

# Las mujeres transforman el Poder Legislativo

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



## ARGENTINA

Mariana Caminotti



Empowered lives.  
Resilient nations.



## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### JESSICA FAIETA

Subsecretaria-General de la ONU  
Directora del PNUD para América Latina y el Caribe

### SUSAN MCDADE

Directora Regional Adjunta del PNUD para América Latina y el Caribe

### REBECA ARIAS

DIRECTORA DEL CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Coordinación de la Publicación: **Neus Bernabeu. Especialista en Género.**

Revisión: **Neus Bernabeu y Rosa Lucía Peña Castillo**

Este documento ha sido desarrollado por el Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Contó además con la colaboración de la especialista Mariana Caminotti, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín, quien realizó el análisis regional basada en la información recolectada en los casos de estudio de país.

**Edición: Carmen Salas**

**Diseño: Oscar Riaño**

Queremos agradecer por la sistematización y análisis de casos nacionales a:

Mariana Caminotti, Argentina,

Mónica A. Novillo Gonzáles, Bolivia,

Clara Araújo (con asistencia de Karolyne Romero y Aline Lopes), Brasil

Maricel Sauterel, Chile

Marcela Jager Contreras, Costa Rica,

Morena Herrera, El Salvador,

Daniela Cerva, México,

Altagracia Balcacer, República Dominicana

Verónica Pérez (con asistencia de Niki Johnson y Cecilia Rocha), Uruguay

Un especial agradecimiento a las colegas de las Oficinas de País del PNUD y otros colaboradores que ayudaron en la revisión del estudio regional: Alejandra García, Andrea Balzano, Cristina Martín, Elizabeth Guerrero, Gabriela Mata, Gilda Pacheco, Isabel Crespo, Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, Raissa Crespo, Virginia Varela y Xenia Díaz.

---

**Más allá de los Números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.**

**ISBN 978-9962-688-34-1**

---

Todos los derechos reservados. Las opiniones, análisis y recomendaciones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva ni de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente preparada por un grupo de consultoras/es por encargo del PNUD.

© Copyright, 2015 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

# Tabla de Contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>1. El escenario nacional</b> .....	<b>8</b>
1.1 La participación de las mujeres en perspectiva histórica .....	9
1.2 Las instituciones políticas y el Poder Legislativo .....	10
<b>2. La representación política de las mujeres: guía conceptual</b> .....	<b>13</b>
<b>3. Representación descriptiva: la ley de cupo femenino y la incorporación de mujeres en el Congreso</b> .....	<b>15</b>
3.1 La participación de legisladoras en las instancias de dirección político-institucional y de trabajo.....	18
3.1.1. Las autoridades de las Cámaras y los bloques políticos.....	18
3.1.2. Las comisiones permanentes y sus presidencias.....	20
<b>4. La representación sustantiva</b> .....	<b>25</b>
4.1 Los temas centrales de la agenda de igualdad de género .....	26
4.1.1 Violencia hacia las mujeres .....	26
4.1.2 Salud sexual y reproductiva.....	28
4.1.3 Trata de personas.....	29
4.1.4 Igualdad laboral .....	30
4.1.5 Medidas de equidad en ámbitos sindicales .....	30
4.1.6 Parentalidad.....	31
4.1.7 Igualdad de género y no discriminación .....	32
4.1.8 Un asunto problematizado pero no legislado: el aborto .....	32
4.2 La institucionalidad de género del Congreso.....	33
4.2.1. Comisiones especializadas en igualdad de género y bancadas multipartidarias.....	33
4.2.2. Limitaciones institucionales y retos.....	35
A modo de balance .....	37
Bibliografía.....	38

## LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Artículos sobre igualdad de género en la Constitución Argentina .....	9
Gráfico 1. Mujeres en el Congreso de la Nación, 1983/2015 (en porcentajes) .....	17
Cuadro 2. Mujeres en la mesa directiva de ambas cámaras del Congreso de la Nación (1995/2013) .....	19
Gráfico 2. Cámara de Diputados: mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes (1994-2014), en porcentajes .....	21
Gráfico 3. Senado: mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes (2001-2014), en porcentajes.....	21
Cuadro 3. Comisiones de la Cámara de Diputados por categoría (producción, reproducción y preservación del sistema institucional) .....	22
Cuadro 4. Comisiones del Senado por categoría (producción, reproducción y preservación del sistema institucional) .....	23

## LISTA DE CUADROS

Cuadro A.1. Cámara de Diputados: composición partidaria y porcentaje de mujeres por bloque (2011/2013 y 2013/2015)* .....	40
Cuadro A.2. Senado: composición partidaria y porcentaje de mujeres por bloque (2013/2015).....	41
Cuadro A.3. Cámara de Diputados: comisiones permanentes presididas por mujeres, 2011 y 2013 .....	42



# INTRODUCCIÓN

Pese a los obstáculos que aún enfrentan las mujeres para acceder a puestos de decisión en igualdad de condiciones, en América Latina la fisonomía de los Congresos se transformó profundamente en las dos últimas décadas. El promedio de legisladoras aumentó dieciséis puntos porcentuales entre 1990 y 2014, de 9 a 25% (Htun y Piscopo, 2014), superando el promedio mundial para ambas Cámaras combinadas, de 22% (IPU, 2014).

La llegada de más mujeres al Congreso (que se conoce como *representación descriptiva*) es un salto en calidad democrática porque refleja el ejercicio del derecho a ser representante, un derecho afirmado por la normativa internacional y, en particular, por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) en su capítulo sobre la Vida Pública y Política<sup>1</sup>. Existe, hoy, un amplio acuerdo en que una democracia sin mujeres no es completa, y que su presencia en los órganos de deliberación y decisión es un hecho elemental de justicia. Pero además, quienes abogan por mayores números de mujeres en el Poder Legislativo acentúan una serie de consecuencias en los resultados políticos. Por su experiencia social, las legisladoras suelen traer miradas y preocupaciones novedosas, ampliando y enriqueciendo las agendas legislativas en temas de igualdad de género y ciudadanía (lo que se conoce como *representación sustantiva*).

Este informe nacional es parte de un estudio más amplio que aborda la representación de las mujeres latinoamericanas a partir del análisis de nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay). Básicamente, dicha investigación exploró la evolución del número de legisladoras y la representación sustantiva de las mujeres entendida de manera amplia, como un proceso y como un resultado (Franceschet y Piscopo, 2008). Al ser considerada un resultado, la representación sustantiva implica la aprobación de leyes favorables a las mujeres y depende de una pluralidad

de actores y de condiciones políticas. En su condición de proceso, la representación sustantiva comprende las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones para promover iniciativas, instalar temas e incidir en discusiones políticas.

La singularidad de la Argentina reside en su condición de país líder en el impulso de medidas legales que exigen la incorporación de mujeres en la oferta electoral de los partidos políticos. Con la sanción de la ley de cupo femenino en 1991, el Congreso argentino dio origen a la primera ley de cuotas del mundo e instaló un modelo para la región. La ley de cupo de Argentina transformó radicalmente la composición por sexo del Congreso, con un crecimiento rápido y sostenido de los porcentajes de legisladoras nacionales. Es decir, el caso argentino representa una experiencia pionera y exitosa en la instrumentación de acciones positivas, y este es su rasgo principal. Este documento da cuenta del proceso de creación y de implementación de las cuotas, sistematiza los avances legales recientes en materia de igualdad de género y pone de manifiesto algunos desafíos que enfrentan las legisladoras en un Congreso con elevadas proporciones de mujeres en su composición.

El documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección ofrece una caracterización general del país, con énfasis en su marco normativo, sus instituciones políticas y electorales, y la participación política de las mujeres en perspectiva histórica. La sección 2 presenta un breve marco conceptual, y las secciones 3 y 4 se abocan al análisis de la representación política de las mujeres. En este sentido, se identifican las condiciones que han favorecido la llegada de legisladoras al Congreso desde 1993 en adelante y su participación en comisiones y cargos de autoridad legislativa (sección 3). En segundo lugar, se sistematizan las principales leyes en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género que fueron aprobadas en la década vigente y se explora el papel de las legisladoras como agentes de cambio.

<sup>1</sup> La representación descriptiva remite a la presencia numérica de legisladoras (medida según sus porcentajes) y es un indicador del grado de inclusión de los órganos legislativos (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

# 1. El escenario nacional



Argentina es una república federal con un gobierno central, veintitrés provincias y una ciudad autónoma (Buenos Aires). Se trata de un país de renta media-alta (CEPAL, 2012) y de desarrollo humano muy alto, con un valor en el índice de desarrollo humano (IDH) (0,808) que la ubica en el puesto 49 entre 187 países (PNUD, 2014)<sup>2</sup>. El Estado argentino suscribe la normativa internacional de derechos humanos y ha realizado avances en el reconocimiento, la protección y la ampliación de los derechos de las mujeres. En 1985, Argentina ratificó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) sin reservas, y esta adquirió rango constitucional en 1994<sup>3</sup>. Asimismo, la Constitución de 1994 incorporó el principio de igualdad real entre mujeres y hombres en cuanto al acceso a cargos electivos,

y facultó al Congreso para promover acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (cuadro 1). En 1996, el Estado argentino ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belem do Pará”) (ley 24.632), y en 2007, el Protocolo Facultativo de la CEDAW (que establece procedimientos para la presentación de denuncias sobre violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención).

Argentina se adhirió a la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y Nueva York (1999), y a la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995). Sin embargo, en estas instancias presentó reservas dirigidas al uso del concepto de género, a la organización de las familias, a la educación sexual y a los derechos sexuales y reproductivos. En 2013, por iniciativa de legisladoras pertenecientes al Frente para la Victoria (partido de gobierno desde 2003), la Cámara de Diputados emitió una resolución solicitando que se dejen sin efecto las reservas mencionadas, alegando su contradicción con el marco legal y constitucional, y con

2 En América Latina solo hay dos países de desarrollo humano muy alto según el IDH, Argentina y Chile (PNUD, 2014).

3 También tienen jerarquía constitucional la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad.



## Cuadro 1. Artículos sobre igualdad de género en la Constitución Argentina

	Contenido (síntesis)
Art. 37 (Nuevos derechos y garantías)	“La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”
Art. 75 (Atribuciones del Congreso)	Corresponde al Congreso: Inciso 22: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede...” La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (y otros tratados) “tienen jerarquía constitucional... y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos” Inciso 23: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres...”
Disposición transitoria segunda	Las acciones positivas aludidas en el artículo 37 “no podrían ser inferiores a los vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y durarán lo que la ley determine”

Fuente: elaboración propia.

la posición del Estado en materia de derechos humanos<sup>4</sup>. Finalmente, debe destacarse el ingreso del país al Examen Periódico Universal, el mecanismo del Consejo de Derechos Humanos que vigila el cumplimiento de las obligaciones y compromisos de los Estados parte de las Naciones Unidas.

### 1.1 La participación de las mujeres en perspectiva histórica

En Argentina, el sufragio femenino data de 1947 (ley 13.010) y fue reconocido durante la presidencia de Juan D. Perón, al amparo del liderazgo de Eva Duarte y su movilización de obreras, empleadas y amas de casa (Barrancos, 2002)<sup>5</sup>. Con el propósito de organizar a las

4 Proyecto de Resolución (4.791-D-2013) firmado por las diputadas Mara Brawer, Juliana Di Tullio y María T. García, junto a los diputados Guillermo R. Carmona y Mario N. Oporto. La diputada Di Tullio había presentado un proyecto idéntico en 2008.

5 Cabe destacar que en distintos grupos de mujeres (anarquistas, socialistas) se movilizaron políticamente desde inicios del siglo XX. Hacia 1900 se habían desarrollado organizaciones sufragistas, y en las décadas siguientes ingresaron en el Congreso de la Nación varios proyectos que reconocían el voto femenino (Barrancos, 2002).

- **1947: se reconoce el voto femenino.**
- **1951: las mujeres votan por primera vez en elecciones nacionales e integran las listas de candidatos.**
- **1955: la Cámara de Diputados cuenta con un 22% de mujeres, electas por el Peronismo.**
- **1991: se sanciona la ley de cupo femenino.**
- **2007: Cristina Fernández se convierte en la primera presidenta electa de Argentina.**



mujeres y promover su incorporación en la política del país, en 1949 se creó el Partido Peronista Femenino, una estructura compuesta exclusivamente por mujeres que se disuelve pocos años después (Barry, 2009)<sup>6</sup>. En 1951, las mujeres votaron por primera vez en elecciones nacionales, integraron las listas de candidatas del Peronismo y se convirtieron en legisladoras. En un hecho inédito, un 22% de las bancas de la Cámara de Diputados pasó a manos de mujeres en 1955 (Jones, 1998), haciendo de Argentina un caso excepcional desde una perspectiva regional y global.

Tras un largo período de inestabilidad política y dictaduras que conculcaron las libertades civiles y políticas, el país recuperó la democracia en 1983, con el triunfo electoral de Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical [UCR], 1983-1989). Durante su presidencia se produjeron importantes reformas de la legislación civil y familiar —como las leyes de patria potestad compartida (1985) y de divorcio vincular (1987) (Weathers, 2007; Htun, 2003)—, pero las mujeres se vieron marginadas de los cargos de elección popular.

En el marco del proceso de democratización que se inicia en 1983, la demanda de reformas legales estimuló la formación de redes entre activistas del movimiento feminista, mujeres de partidos políticos, dirigentes de asociaciones profesionales, abogadas y legisladores/as, y en 1984 se creó la llamada *Multisectorial de la Mujer* (Weathers, 2007). Tras la Conferencia de Nairobi, en 1986, se estableció el *Encuentro Nacional de Mujeres*, un ámbito de activismo y de debate anual que se lleva a cabo en distintas ciudades del país desde entonces.

Entre 1983 y 1991, pese a la masiva participación femenina en los partidos políticos y en los movimientos sociales, las mujeres solamente ocuparon (en promedio) un 5% de

las bancas de la Cámara de Diputados (Caminotti, 2009). Frente a esta común marginación del poder, mujeres dirigentes de los principales partidos (especialmente la UCR y el Partido Justicialista [PJ]) se movilizan para incorporar una cuota de género en el Código Electoral Nacional. Estas dirigentes enviaron proyectos al Congreso, desarrollaron acciones de incidencia, negociación y persuasión, y lograron la aprobación de la primera ley de cuotas del mundo (Caminotti, 2014). Como resultado de esta legislación, los números de legisladoras nacionales aumentaron sostenidamente y se abrieron nuevas oportunidades de desarrollo y proyección de las mujeres en política. Tras dieciséis años de vigencia de la llamada Ley de cupo femenino, las elecciones presidenciales de 2007 marcaron un nuevo hito, cuando dos candidatas mujeres concentraron el 70% de los votos válidos y fue electa Cristina Fernández<sup>7</sup>.

## 1.2 Las instituciones políticas y el Poder Legislativo

Argentina tiene un régimen político presidencialista. El Poder Ejecutivo nacional es ejercido por un presidente/a elegido/a para un período de cuatro años y el Legislativo corresponde a un Congreso bicameral (Cámara de Diputados y Senado). Cada dos años se realizan elecciones legislativas, en un esquema donde la Cámara de Diputados se renueva por mitades y el Senado por tercios. El mandato de los/as diputados/as es de cuatro años y el de los/as senadores/as dura seis años. No hay limitaciones legales para la reelección en cargos legislativos.

6 Siguiendo a Barry (2009:17), esta organización representó la primera experiencia de incursión masiva de las mujeres en la política de partidos de la Argentina.

7 Como antecedente histórico, cabe destacar que Isabel Martínez ejerció la Presidencia de Argentina entre 1974 y 1976, tras la muerte de su esposo, Juan D. Perón, de quien era vicepresidente. Fue derrocada por el golpe de Estado cívico-militar de 1976.

## El sistema electoral

Los y las diputados/as nacionales son elegidos por medio de sistema de representación proporcional D'Hondt con listas cerradas y bloqueadas, en 24 distritos plurinominales de magnitud variable (entre 3 y 35 escaños).

Para la elección de senadores se utiliza un sistema de lista incompleta donde cada partido presenta solo dos candidatos para los tres cargos en juego. En cada distrito, la lista bloqueada y cerrada que obtiene mayor cantidad de votos positivos logra dos cargos, y la segunda lista más votada obtiene el tercer cargo.

Las características del sistema electoral, junto a las exigencias de la ley de cuotas que se describirán más adelante, favorecen la elección de mujeres.

La Cámara de Diputados tiene 257 integrantes y el Senado está compuesto por 72 miembros. Para ser diputado/a se requiere haber cumplido la edad de 25 años, y para ser senador, la edad mínima requerida es de 30 años. Si bien no existen límites en cuanto al número de mandatos legislativos, las tasas de reelección en el Congreso argentino se ubican entre las más bajas del mundo (Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi, 2002). Por ello, Jones et al. (2000) caracterizan a los diputados y a los senadores nacionales como “legisladores transitorios”<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Según estos autores, las listas cerradas y bloqueadas y el monopolio partidario de las candidaturas favorecen que los gobernadores (o los jefes partidarios provinciales) controlen la nominación y permanencia de los legisladores nacionales en el Congreso. Asimismo, la estructura federal del Estado y del sistema político argentino ofrece un amplio portafolio de cargos electivos y de designación en los ámbitos provinciales y municipales, que suelen ser ámbitos de relevancia para las carreras políticas.

Por su relevancia para la garantía y el goce de los derechos de la ciudadanía, entre las responsabilidades del Congreso se destacan:

- La aprobación anual del presupuesto nacional.
- La aprobación de tratados internacionales.
- La capacidad de establecer medidas de acción positiva, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad, y el reconocimiento de los grupos indígenas.

Institucionalmente, al Congreso le corresponde legislar en materia aduanera, impositiva, comercial; establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables; dictar los Códigos civil, comercial, penal, de minería, y del trabajo y seguridad social<sup>9</sup>. Cada una de las Cámaras puede hacer ir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir explicaciones e informes. Las leyes nacionales pueden iniciarse en cualquiera de las Cámaras, mediante proyectos presentados por sus miembros o enviados por el Poder Ejecutivo. Cuando un proyecto de ley es aprobado por la Cámara de origen, pasa a la otra para su discusión. Una vez aprobado por ambas Cámaras, el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su examen, y si obtiene también su aprobación, es promulgado como ley<sup>10</sup>. Cada Cámara, luego de aprobar

<sup>9</sup> A la Cámara de Diputados le corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (Art. 52) y ejerce el derecho de acusar al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema ante el Senado (Art. 53). Por su parte, al Senado le corresponde juzgar en juicio público a los acusados (Art. 59).

<sup>10</sup> En efecto, constitucionalmente el presidente/a está investido de poderes de veto y de decreto que le permiten controlar la legislación sancionada. Concretamente, el Poder Ejecutivo tiene un plazo de diez días hábiles para promulgar o vetar una ley, tras el cual se promulga automáticamente. Sin embargo, se debe destacar que el veto presidencial no es un mecanismo frecuente y no se registra su utilización frente a normas sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad de géneros en el período examinado. Por otra parte, si bien Presidencia no puede emitir disposiciones de carácter legislativo, en circunstancias excepcionales que imposibiliten el seguimiento de los trámites ordinarios para la sanción de las leyes (y no se trate de normas en materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos) el Poder Ejecutivo puede dictar decretos de necesidad y urgencia decididos en acuerdo general de ministros/as que deberán refrendarlos. Además, la Constitución prevé mecanismos de democracia semidirecta que tampoco se han utilizado en materia de derechos humanos de las mujeres. Para un análisis de dichos mecanismos puede verse Lissidini (2011).



un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros<sup>11</sup>.

En cuanto a las fuerzas políticas representadas en el Congreso, desde hace dos décadas se visualiza un aumento del número efectivo de partidos y un quiebre del tradicional bipartidismo PJ-UCR (Calvo y Escolar, 2005)<sup>12</sup>. En las elecciones para diputados nacionales de 2011 se produjo una distribución de bancas favorable al partido que controla la Presidencia de la Nación (Frente para la Victoria [FPV], con 115 integrantes), el cual, con sus aliados, obtuvo mayoría en la cámara (Tagina, 2013:190).

Tras las elecciones de 2013, el FPV logró 119 diputados/as propios/as y catorce aliados, lo que le permitió consolidar una mayoría de 132 legisladores/as. La UCR se ubicó como el principal bloque de la oposición, con 37 miembros. En ambos períodos, el bloque oficialista ha tenido más de un 40% de mujeres entre sus integrantes, mientras los porcentajes más bajos de mujeres corresponden al bloque de la UCR, con 18 y 16%, respectivamente (cuadro A.1. en el anexo). En el Senado, el FPV también presenta el bloque más numeroso y puede lograr la mayoría absoluta con el concurso de aliados (Tagina, 2013). La participación de las legisladoras alcanza un 47% en el FPV y un 27% en la UCR (cuadro A.2. en el anexo).

---

11 La Cámara puede, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requiere el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se sigue el trámite ordinario.

12 El número efectivo de partidos (Lakso y Taagepera, 1979; cf. Calvo y Escolar, 2005) es un indicador que permite medir cuántos partidos compiten y alcanzan representación legislativa, dando una pauta de la medida en que el poder se halla disperso o concentrado (grado de fragmentación del sistema de partidos).

## 2. La representación política de las mujeres: guía conceptual



En las últimas décadas ha crecido el interés por estudiar cómo acceden las mujeres a los cargos legislativos nacionales, qué temas priorizan, cómo y con quienes se vinculan para llevar a cabo sus proyectos. Esto ha generado una amplia discusión alrededor de dos conceptos: la *representación descriptiva* y la *representación sustantiva*. Esta sección presenta un breve marco conceptual que guiará el análisis de la representación de las mujeres en el Congreso argentino, el cual se desarrolla en las secciones siguientes.

Brevemente, la representación descriptiva refiere a las características de las personas electas y permite establecer si estas reflejan a la población en su composición social (Pitkin, 1985). Desde esta perspectiva, representar implica estar en el lugar de otros/as sin que esto signifique, necesariamente, actuar en el nombre de otros/as. Así entendida, la representación de las mujeres mejora a medida que los porcentajes de legisladoras se acercan a la proporción de mujeres en la población (alrededor del 50%)<sup>13</sup>. Existen diferentes medidas para promover

la representación descriptiva de las mujeres, algunas voluntarias (como las cuotas que adoptan los partidos políticos) y otras obligatorias (como las cuotas y los principios de paridad que se incorporan en la legislación electoral) (Rodríguez Gustá y Madera, 2013).

A diferencia de la representación descriptiva y su énfasis en la presencia, la noción de representación sustantiva acentúa la actuación de los/las representantes, con independencia de sus características. Desde este ángulo, la función de un/a representante no es estar por otros/as (en el sentido de un reflejo), sino actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses. En las discusiones sobre política y género, la representación sustantiva aparece asociada con la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, e incluso con modalidades específicas de articulación y de trabajo político que implican lazos horizontales y coaliciones multipartidarias entre legisladoras.

<sup>13</sup> La representación descriptiva es un aspecto clave de la normativa internacional de derechos humanos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, 1979) y la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) recomendaron la

adopción de medidas especiales para incrementar y asegurar la presencia de mujeres en la política institucional. Más adelante, en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), la promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer se estableció como Objetivo 3. Uno de los indicadores de este objetivo mide el incremento de la proporción de escaños ocupados por mujeres en los órganos legislativos.



Franceschet y Piscopo (2008) distinguen dos dimensiones de la representación sustantiva de las mujeres que se retomarán en este estudio:

1. La representación sustantiva como resultado, que implica la adopción de cambios legales favorables a las mujeres.
2. La representación sustantiva como proceso, que refiere a la articulación de intereses para promover proyectos de legislación.

Desde esta segunda perspectiva, cobran importancia las prácticas políticas de las legisladoras y sus vinculaciones con redes de mujeres, organizaciones sociales, agencias de gobierno y de la cooperación internacional, entre

otras. Si bien estas acciones no se traducen siempre en nuevas leyes, “son prácticas políticas de construcción de sentidos en torno de la igualdad de género” (Rodríguez Gustá y Madera, 2013) y, por lo tanto, se las considera un elemento importante de la representación sustantiva.

En síntesis, para comprender cómo ocurre la representación sustantiva de las mujeres, es importante observar las acciones que desarrollan las legisladoras y la estructura de oportunidades que les proporciona el Congreso. Desde este ángulo, cobran importancia una serie de instituciones (formales e informales) existentes dentro del propio Poder Legislativo, como las comisiones, las bancadas y las unidades técnicas para la incorporación de la perspectiva de género (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011).



# 3. Representación descriptiva: la ley de cupo femenino y la incorporación de mujeres en el Congreso



Argentina fue el primer país que estableció cuotas de género de carácter legal que exigen incorporar mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular, de cumplimiento obligatorio para todos los partidos políticos. La ley 24.012 (Ley de cupo femenino), sancionada en 1991, establece que todos los partidos políticos deben incorporar un porcentaje mínimo del 30% de mujeres en sus listas de candidatos, “en proporciones con posibilidad de resultar electas”, y que no serán oficializadas las listas que no cumplan dichos requisitos.

La ley de cupo femenino fue el fruto de la acción política de un grupo de mujeres de los principales partidos (fundamentalmente la UCR y el PJ) quienes plantearon que la ausencia femenina en los cargos era un déficit del proceso de democratización del país (Caminotti, 2014). Esta norma tiene vigencia desde 1993, pero en el caso de los senadores y senadoras nacionales se aplicó en 2001 porque anteriormente estos cargos eran de designación y no electivos.

Luego de la sanción de esta ley nacional, en los partidos políticos comenzaron a plantearse resistencias y conflictos

acerca de la manera de interpretar la exigencia de la cuota de género (Caminotti, 2014b). Con el propósito de lograr un tratamiento homogéneo en los partidos, la ley 24.012 se reglamentó mediante dos decretos del Poder Ejecutivo nacional que contribuyeron a tornarla efectiva, precisando tanto su mandato de posición (MP) como sus mecanismos de *enforcement*. Una primera reglamentación (Decreto 379/93), dictada por el presidente Carlos Menem en 1993, estableció que el 30% era un porcentaje mínimo y creó un MP que indicaba a dónde se debían ubicar las candidatas según la cantidad de cargos legislativos de cada partido (coartando así la posibilidad de relegar a las mujeres a los lugares menos competitivos de las listas, que el partido no tiene expectativa de ganar). La segunda reglamentación, dictada por el presidente De la Rúa (UCR/Frepaso, 1999-2001), extendió la aplicación del cupo a las candidaturas al Senado, ajustó el MP y reforzó los mecanismos de *enforcement* de la legislación.



**Entre los puntos destacados de la reglamentación se encuentran:**

- Si un partido se presenta por primera vez, renueva una banca o ninguna, la cantidad de cargos se considera uno. En este caso, en el primer y el segundo puesto tiene que haber candidatos de diferente sexo.
- Cuando se disputan dos cargos, en alguno de los dos primeros puestos debe haber una mujer.
- Cuando están en juego más de dos cargos, debe figurar al menos una mujer entre los tres primeros lugares.
- Cuando la aplicación matemática del porcentaje determine fracciones menores a la unidad, la cantidad mínima será la unidad superior (la reglamentación anterior establecía que las fracciones menores que 0,5 debían redondearse a la unidad menor).
- Si una candidata fallece, renuncia o se incapacita antes de las elecciones, debe ser remplazada por la candidata que le siga en la lista.
- Las listas de suplentes deben respetar el cupo femenino y su mandato de posicionamiento.
- Toda la ciudadanía pueden impugnar las listas que considere violatorias del cupo.
- Si los jueces determinan que alguna candidata está mal posicionada, deben instar al partido a reubicarla. Si el partido no actúa, el tribunal lo hará de oficio.

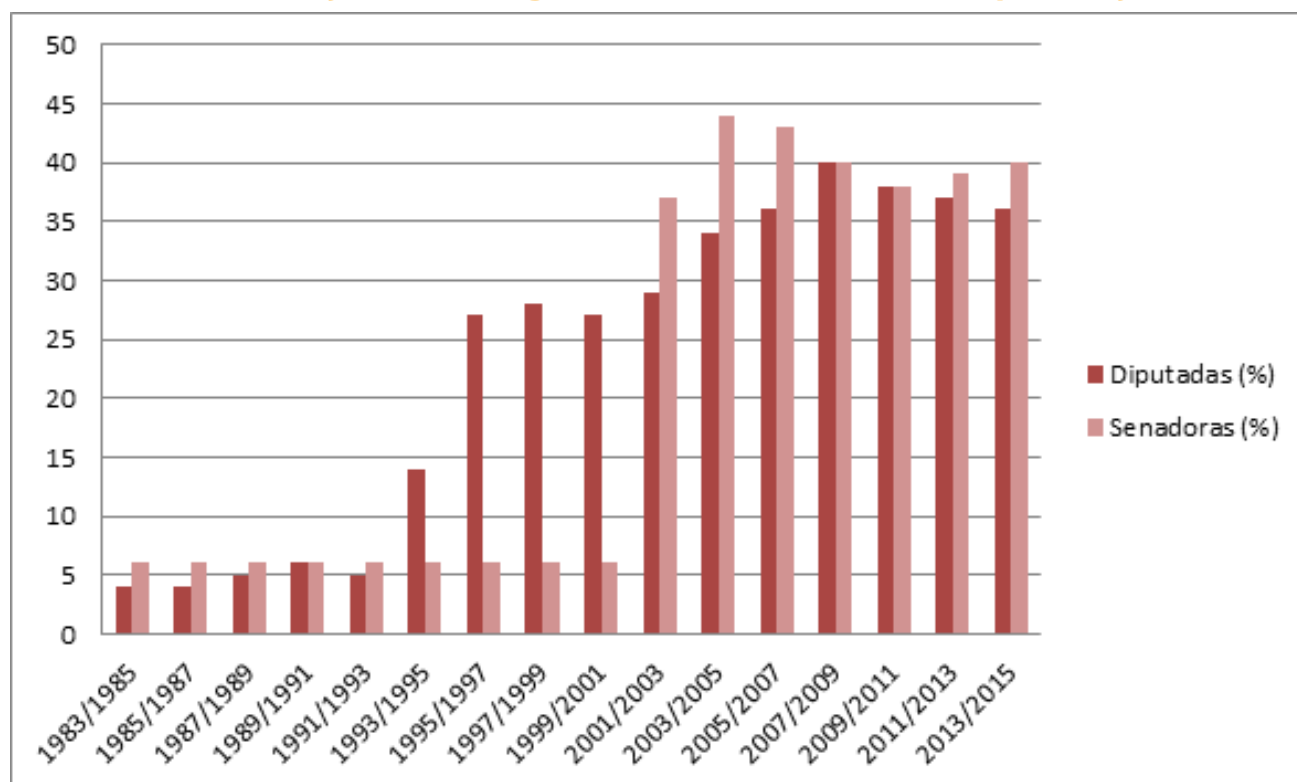
La aplicación del cupo femenino implicó grandes transformaciones en la composición por sexo del Congreso argentino. Tras las elecciones legislativas de 1993, con la primera aplicación de esta norma en la categoría de diputados nacionales, la presencia de mujeres en la Cámara baja se elevó desde un 5 a un 14%, para duplicarse a partir de la siguiente elección. Una década más tarde, la proporción de diputadas nacionales supera holgadamente el 30% de la Cámara. El crecimiento de la participación numérica de las mujeres ha sido aún más pronunciado en el Senado, donde pasó del 6 al 37% en 2001, para mantenerse en torno del 40% desde entonces<sup>14</sup> (gráfico 1). Con estos porcentajes de legisladoras nacionales, el Congreso de la Nación es una de las legislaturas nacionales con mayor participación de mujeres, superando tanto el promedio mundial (20%) como el de las Américas (24%)<sup>15</sup>. A partir de estos números, el país cuenta con una masa crítica de legisladoras nacionales desde hace ya varios períodos.

---

<sup>14</sup> En términos generales, estos niveles de presencia femenina se distribuyen de manera homogénea entre los partidos políticos y las coaliciones, ya que así lo garantiza el decreto reglamentario de la ley de cupo femenino (Marx et al, 2007).

<sup>15</sup> Referencia: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

Gráfico 1. Mujeres en el Congreso de la Nación, 1983/2015 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior de la Nación, Marx, Borner y Caminotti (2007) y Congreso de la Nación.

Este rápido y sistemático crecimiento de los porcentajes de legisladoras nacionales permitiría suponer que las elites partidarias acataron la ley de cupo femenino sin grandes cuestionamientos. Sin embargo, el cumplimiento efectivo de esta ley nacional y la precisión de sus reglamentaciones fueron modeladas al calor de los conflictos emergentes en el interior de los principales partidos, que demandaron la intervención del Poder Judicial (Caminotti, 2009). En este proceso, fue fundamental la acción conjunta de mujeres dirigentes de partido, en alianza con el Consejo Nacional de la Mujer (organismo rector de las políticas para las mujeres en el Ejecutivo) que impulsaron diferentes medidas para lograr la correcta aplicación de la ley, incluyendo presentaciones ante la justicia<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> En Argentina, las causas vinculadas con la aplicación del Código Electoral Nacional (y por ende, del cupo femenino) competen a la justicia electoral federal, organizada en dos instancias. La primera está integrada por veinticuatro jueces federales con competencia electoral que se desempeñan en cada provincia y en la Ciudad de Buenos Aires. La segunda instancia corresponde a la Cámara Nacional Electoral (CNE), cuya competencia abarca todo el territorio de la Argentina y es la autoridad superior en materia electoral.

En las elecciones legislativas de 1993, abundaron las impugnaciones de listas. Entre 1993 y 1995, se presentaron 70 casos de incumplimiento del cupo femenino ante la Cámara Nacional Electoral. Un hito en el proceso de judicialización de las acciones positivas fue la petición de una dirigente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, quien alegó la violación de los derechos al debido proceso, a los derechos políticos, a la igualdad ante la ley y a los recursos efectivos establecidos en el Pacto de San José de Costa Rica, por parte de la República Argentina en su perjuicio<sup>17</sup>. La Comisión Interamericana

<sup>17</sup> Este caso se originó en el proceso electoral de 1993, cuando la lista de candidatos de la UCR de la provincia de Córdoba fue impugnada por la dirigente María Teresa Merciadri de Morini ante la Junta Electoral. Esta dirigente alegaba que en la lista de seis candidatas a diputadas se había posicionado a dos mujeres en el cuarto y en el sexto lugar, con lo cual se violaba la ley de cupo femenino y su reglamentación, ya que a dicho partido le correspondía renovar cinco cargos. La Junta Electoral rechazó la apelación considerando que la lista había resultado del "consenso" entre líneas internas del partido. Posteriormente, María Merciadri de Morini apeló a la Cámara Nacional Electoral, pero el Tribunal le negó legitimidad por no ser parte y no tener "interés propio" (ella misma no era candidata). Como última



de Derechos Humanos declaró la admisibilidad del caso en 1999 y se puso a disposición de las partes para la búsqueda de una solución amistosa del conflicto. Esta decisión influyó sobre el presidente Fernando De la Rúa y tuvo peso en el dictado de una segunda reglamentación de la ley de cupo femenino durante su mandato. La nueva reglamentación puso término a los conflictos judiciales y acotó el margen de maniobra para el incumplimiento de la legislación. A modo de indicador, puede considerarse que en 2001 solo se presentaron nueve causas ante la Cámara Nacional Electoral, y en 2003 se presentaron dos (Lázzaro, 2008).

### 3.1 La participación de legisladoras en las instancias de dirección político-institucional y de trabajo

Esta sección analiza la participación de las legisladoras en las mesas directivas, las presidencias de los bloques partidarios y de las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Es importante resaltar que el Congreso argentino no publica información que permita identificar las características sociodemográficas e identitarias de sus integrantes. Con todo, existe información parcial que puede ser de ilustrativa.

---

instancia, el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia que también desestimó la apelación por "abstracta", señalando que la UCR había obtenido cuatro cargos de diputados nacionales y en la causa se objetaba quién debía haber ocupado el quinto lugar en la lista.

#### ¿Cómo son las personas que llegan al Congreso argentino?

Según datos para el período 2003/2007, los legisladores y las legisladoras tenían edades semejantes (51 años en promedio) y la mayoría de las mujeres había pasado el ciclo reproductivo.

En cambio, los legisladores y las legisladoras se diferenciaban en la composición de sus familias, con mayor proporción de hombres casados (82% de los senadores y 74% de los diputados, versus la mitad de las mujeres) y con más hijos/as.

Aunque la mayoría de los legisladores y las legisladoras tenía un título académico o profesional, la proporción de personas con formación de posgrado era más elevada entre las mujeres.

Fuente: Borner, Caminotti, Marx, y Rodríguez Gustá (2009).

#### 3.1.1. Las autoridades de las Cámaras y los bloques políticos

La Cámara de Diputados cuenta con una Presidencia y tres Vicepresidencias. El Senado es conducido por el/la vicepresidente de la Nación, pero las funciones administrativas y de conducción política son llevadas a cabo por un/a presidente provisional y dos vicepresidentes/as. Quienes ejercen la Presidencia de las Cámaras y de los bloques forman el plenario de Labor Parlamentaria, que proyecta el orden del día de las sesiones y es clave en el armado de la agenda legislativa.

Desde 1995 en adelante, la participación de legisladoras en la mesa directiva de la Cámara de Diputados muestra

## Cuadro 2. Mujeres en la mesa directiva de ambas cámaras del Congreso de la Nación (1995/2013)

Período	Cámara de Diputados				Senado		
	Presidencia	Vice. 1. <sup>a</sup>	Vice. 2. <sup>a</sup>	Vice. 3. <sup>a</sup>	Presidencia provisional	Vice. 1. <sup>a</sup>	Vice. 2. <sup>a</sup>
1995/1997	--	--	--	--			
1997/1999	--	--	--	Mujer			
1999/2001	--	--	--	--			
2001/2003	--	--	--	--	--	--	--
2003/2005	--	--	--	Mujer	--	Mujer	--
2005/2007	--	Mujer	--	Mujer	--	Mujer	--
2007/2009	--	Mujer	Mujer	Mujer	--	--	Mujer
2009/2011	--	--	Mujer	--	--	--	--
2011/2013	--	Mujer	--	Mujer	Mujer		
2013/2015	--	Mujer	Mujer	Mujer	--	--	--

Fuente: elaboración propia basada en Borner et al. (2009) y Cámara de Diputados de la Nación.

variaciones, desde períodos donde no hay mujeres en sus autoridades hasta períodos con dos y hasta tres mujeres. A partir de 2003, la presencia femenina en las Vicepresidencias de la Cámara baja es constante (llegando, incluso, a ocupar los tres cargos). En cambio, la Presidencia de la Cámara baja fue ejercida por hombres exclusivamente y se presenta como un ámbito donde las legisladoras todavía no han logrado acceder.

En el Senado, las legisladoras también han ejercido Vicepresidencias y, en 2011, por primera vez se nombró a una senadora en la Presidencia provisional (cargo que ocupó hasta 2013). Posteriormente, la elección de autoridades para el período 2013/2015 no incorporó mujeres en ninguno de los cargos de dirección de la Cámara alta (cuadro 2).

Por otra parte, en la presidencia de los bloques partidarios se observa una ausencia casi completa de mujeres hasta el período 2013/2015. Entre 1983 y 2013, las presidencias de los bloques más numerosos fueron desempeñadas únicamente por hombres (Borner et al. 2009), lo cual sugiere condiciones de desventaja para las legisladoras ya que este cargo brinda importantes recursos de poder para el avance y la negociación de los temas de agenda<sup>18</sup>. Sin embargo, hay cambios recientes que deben destacarse.

En el período 2013/2015, por primera vez hay cuatro mujeres al frente de bloques importantes en la Cámara de Diputados: Juliana Di Tullio (Frente para la Victoria/FpV), Margarita Stolbizer (Partido GEN), Elisa Carrió (Coalición Cívica/UNEN) y Alicia Comelli (Movimiento Popular Neuquino/MPN).

<sup>18</sup> Por ejemplo, junto con la Presidencia de la Cámara, quienes ejercen la presidencia de los bloques forman el plenario de Labor Parlamentaria que tiene la función de proyectar el orden del día de las sesiones y las medidas necesarias para agilizar los debates y el funcionamiento legislativo.

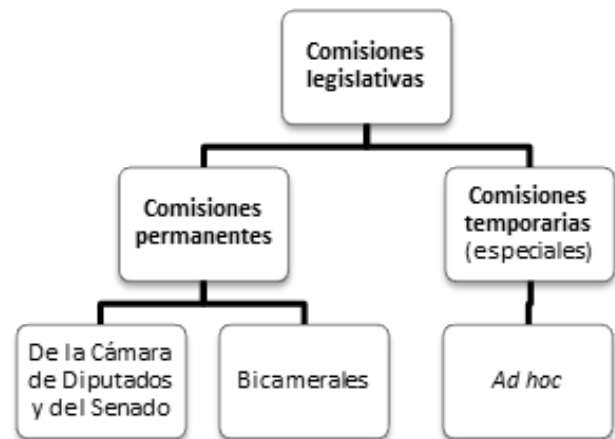


### 3.1.2. Las comisiones permanentes y sus presidencias

En el Congreso de la Nación, cada Cámara tiene comisiones permanentes donde se desarrolla buena parte del trabajo legislativo. Estas comisiones dan tratamiento a las propuestas de ley y emiten dictámenes<sup>19</sup>. Junto a las comisiones permanentes, ambas Cámaras cuentan con comisiones temporarias creadas para el tratamiento de asuntos específicos que se extinguen cuando finaliza su actuación. A su vez, existen comisiones que son bicamerales<sup>20</sup> (figura 1).

La Cámara de Diputados tiene 45 comisiones permanentes y el Senado, 26 de estas comisiones. El nombramiento de integrantes de las comisiones es bianual, la asignación es de carácter político y resulta de un proceso decisorio que se desarrolla en el interior de los bloques políticos<sup>21</sup>. La importancia y el prestigio de las comisiones varían, dependiendo de su jurisdicción temática. En ese sentido, hay comisiones estratégicas —como las de Presupuesto y Hacienda (Marx et al, 2007) — que se encargan del análisis del presupuesto nacional y tienen la potestad de analizar todos los proyectos legislativos que implican alguna asignación de recursos. A menudo, estas instancias funcionan como comisiones “filtro” (Borner et al., 2009).

Figura 1. Las comisiones legislativas y su naturaleza



La presidencia de las comisiones permanentes es clave para facilitar o bien para frenar el tratamiento de los proyectos que se envían a cada una de ellas. La mayoría de estos cargos le corresponde al bloque con mayor cantidad de bancas; en este sentido, la pertenencia partidaria afecta a las oportunidades de presidir una comisión, y los legisladores y legisladoras pertenecientes a los bloques más numerosos tendrán mejores *chances* que quienes forman parte de los bloques pequeños.

En la Cámara de Diputados (desde 1995) y en el Senado (desde 2001), la participación femenina en la presidencia de las comisiones tiende a acompañar la evolución del número de legisladoras. Solo se registran dos legislaturas que se apartan de dicho patrón (1995/1999 y 2011/2013), ya que los porcentajes de comisiones lideradas por legisladoras se ubican claramente por debajo de los porcentajes de diputadas (gráfico 2). En el Senado, con la primera aplicación de la ley de cupo femenino en 2001 se sextuplicó el número de senadoras, y un tercio de las comisiones permanentes pasó a ser presidido por mujeres (gráfico 3).

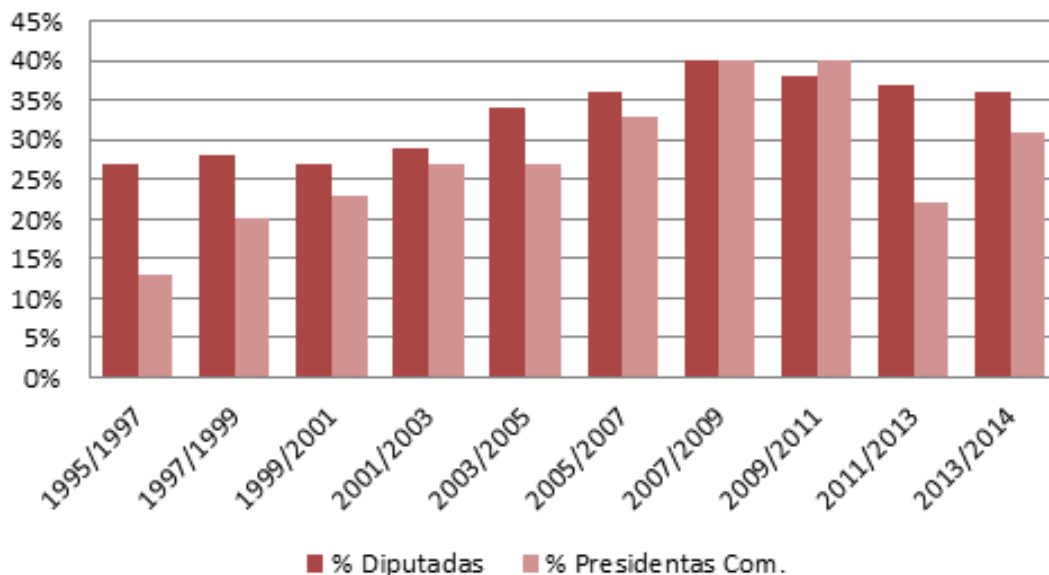
19 Los proyectos legislativos pueden ser enviados a una o más comisiones permanentes según su temática. Quienes integran las comisiones pueden proponer modificaciones a los proyectos sometidos a estudio. Los dictámenes de comisión pueden ser de mayoría, de minoría o producidos separadamente por miembros que no lleguen a conciliar su opinión en un solo dictamen.

20 1) De Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual - Ley 26.522; 2) Administradora de La Biblioteca del Congreso de La Nación; 3) De Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia - ley 25.520; 4) De Trámite Legislativo - Ley 26.122; 5) De Defensoría del Pueblo; 6) De Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior -Leyes 24.059 y 24.194, y 7) Revisora de Cuentas.

21 Luego de cada elección (cada dos años), los partidos se organizan en bloques a los cuales se asigna una cantidad determinada de cargos en las comisiones, dependiendo del número de bancas obtenidas. Tras consultar las preferencias de sus integrantes, las autoridades de los bloques asignan formalmente a los miembros de las comisiones.

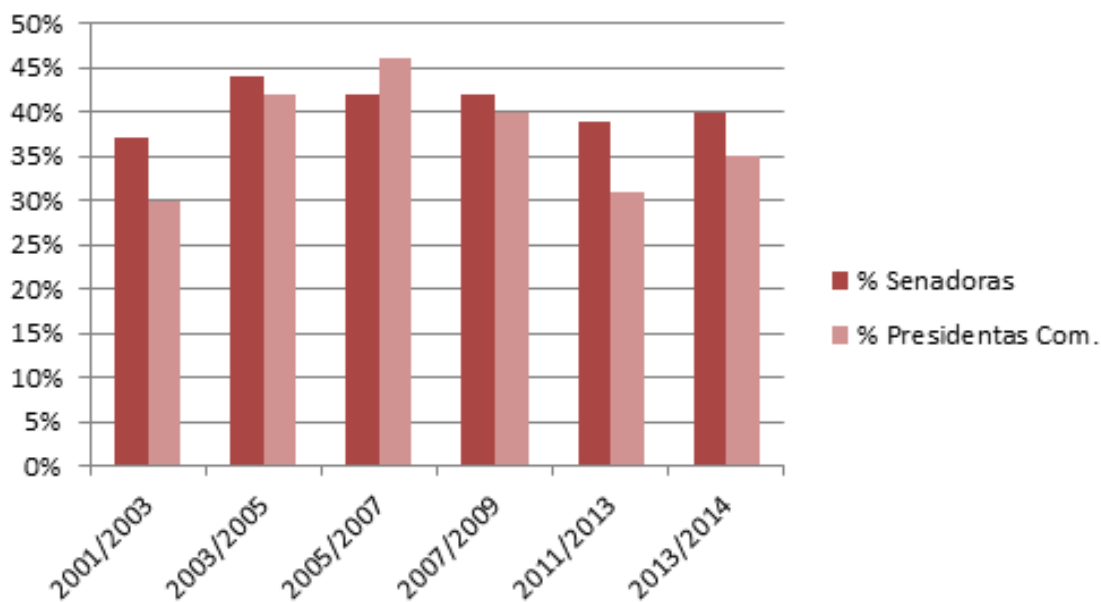


**Gráfico 2. Cámara de Diputados: mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes (1994-2014), en porcentajes**



Fuente: elaboración propia basada en la Cámara de Diputados de la Nación.

**Gráfico 3. Senado: mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes (2001-2014), en porcentajes**



Sin datos para 2009/2011.

Fuente: elaboración propia basada en la Cámara de Diputados de la Nación.



Ahora bien, ¿cuáles son las comisiones con mayor presencia de mujeres en su presidencia? Borner et al. (2009), utilizando una categorización propuesta por Skard y Haavio-Manila (1985), encontraron una división sexual del trabajo en las comisiones categorizadas en tres tipos:

- Comisiones de reproducción: son aquellas que tratan los temas de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, de medioambiente, cultural, etc.
- Comisiones de producción: tienen que ver con la política económica, fiscal, laboral, industrial y energética, etc.

- Comisiones de preservación del sistema: son las que se encargan de los asuntos constitucionales, juicio político, reforma institucional y administrativa, relaciones exteriores, seguridad y defensa nacional, etc.

Tomando esta clasificación, los cuadros 3 y 4 indican el peso relativo de las tres áreas en la estructura de comisiones de cada Cámara del Congreso de la Nación, y luego se analiza la participación de las legisladoras en ellas.

**Cuadro 3. Comisiones de la Cámara de Diputados por categoría (producción, reproducción y preservación del sistema institucional)**

Producción	Reproducción	Preservación del sistema
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto y Hacienda</li> <li>• Legislación del trabajo</li> <li>• Finanzas</li> <li>• Industria</li> <li>• Comercio</li> <li>• Energía y combustibles</li> <li>• Transportes</li> <li>• Turismo</li> <li>• Pequeñas y medianas empresas</li> <li>• Defensa del consumidor, del usuario y de la competencia</li> <li>• Economía</li> <li>• Minería</li> <li>• Obras públicas</li> <li>• Agricultura y ganadería</li> <li>• Economía y desarrollo regional</li> <li>• Intereses marítimos, fluviales, pesqueros y portuarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación</li> <li>• Cultura</li> <li>• Previsión y seguridad social</li> <li>• Acción social y salud pública</li> <li>• Familia, mujer, niñez y adolescencia</li> <li>• Tercera edad</li> <li>• Recursos naturales y conservación del ambiente humano</li> <li>• Población y desarrollo humano</li> <li>• Deportes</li> <li>• Asuntos cooperativos, mutuales y de ONG</li> <li>• Discapacidad</li> <li>• Vivienda y ordenamiento urbano</li> <li>• Ciencia y tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asuntos constitucionales</li> <li>• Legislación general</li> <li>• Relaciones exteriores y culto</li> <li>• Justicia</li> <li>• Legislación penal</li> <li>• Defensa nacional</li> <li>• Comunicaciones e informática</li> <li>• Asuntos municipales</li> <li>• Peticiones, poderes y reglamentos</li> <li>• Juicio político</li> <li>• Prevención de adicciones y control del narcotráfico</li> <li>• Análisis y seguimiento de normas tributarias y previsional</li> <li>• MERCOSUR</li> <li>• Seguridad interior</li> <li>• Libertad de expresión</li> <li>• Derechos humanos y garantías</li> </ul>
Porcentaje sobre total de comisiones: 36%	Porcentaje sobre total de comisiones: 28%	Porcentaje sobre total de comisiones: 36%

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 4. Comisiones del Senado por categoría (producción, reproducción y preservación del sistema institucional)**

Producción	Reproducción	Preservación del sistema
<ul style="list-style-type: none"> <li>Agricultura, ganadería y pesca</li> <li>Economía nacional e inversión</li> <li>Economías regionales, economía social, micro, pequeña y mediana empresa</li> <li>Industria y comercio</li> <li>Infraestructura, vivienda y transporte</li> <li>Minería, energía y combustibles</li> <li>Presupuesto y Hacienda</li> <li>Trabajo y previsión social</li> <li>Turismo</li> <li>Coparticipación federal de impuestos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Banca de la mujer</li> <li>Ambiente y desarrollo sustentable</li> <li>Educación y cultura</li> <li>Población y desarrollo humano</li> <li>Salud y deporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdos</li> <li>Asuntos administrativos y municipales</li> <li>Asuntos constitucionales</li> <li>Defensa nacional</li> <li>Derechos y garantías</li> <li>Justicia y asuntos penales</li> <li>Legislación general</li> <li>Relaciones exteriores y culto</li> <li>Seguridad interior y narcotráfico</li> <li>Sistemas, medios de comunicación y libertad de expresión</li> <li>Ciencia y tecnología</li> </ul>
Porcentaje sobre total de comisiones: 38,5%	Porcentaje sobre total de comisiones: 19,5%	Porcentaje sobre total de comisiones: 42,0%

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 5. Comisiones de la Cámara de Diputados según el sexo de sus integrantes y de sus máximas autoridades (1995/2013)**

	Comisiones femeninas*	Comisiones masculinas**	Sin sesgo
<b>Comisiones presididas exclusivamente por mujeres</b>	Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia Discapacidad		
<b>Comisiones presididas exclusivamente por hombres</b>		Defensa nacional Economía Finanzas Industria Legislación del trabajo Presupuesto y Hacienda	Relaciones exteriores y culto
<b>Comisiones con presidencias mixtas</b>	Acción Social y Salud Pública Cultura Educación Prevención de adicciones y control del narcotráfico Previsión y seguridad social Derechos humanos y garantías		Todas las restantes

\* Se consideran femeninas aquellas comisiones donde el porcentaje de legisladoras entre sus integrantes supera al menos en un 5% el porcentaje total de mujeres en la Cámara.

\*\* Se consideran masculinas aquellas comisiones donde el porcentaje de legisladores entre sus integrantes supera el porcentaje total de hombres en la Cámara.

Fuente: elaboración propia sobre datos de Borner et al. (2009) y Dirección de Comisiones de la Cámara de Diputados de la Nación.



Entre 1995 y 2013, la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y la Comisión de Discapacidad de la Cámara de Diputados fueron presididas exclusivamente por legisladoras y, además, la proporción de mujeres entre sus integrantes superó el porcentaje total de legisladoras en la Cámara. En el mismo período, se registran siete comisiones permanentes presididas en exclusiva por hombres y con una composición demográficamente masculina: 1) Economía; 2) Finanzas; 3) Industria; 4) Legislación del Trabajo; 5) Presupuesto y Hacienda; 6) Defensa Nacional, y 7) Relaciones Exteriores y Culto (cuadro 5). De esta manera, entre las comisiones femeninas se destacan las que tratan asuntos vinculados con la reproducción, mientras entre las comisiones masculinas predominan las vinculadas con la producción. En cambio, las comisiones de preservación del sistema institucional suelen no tener sesgos de género (cuadro 5).

En el Senado, entre 2003 y 2007, las presidencias de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología fueron ejercidas exclusivamente por mujeres. En cambio, se encuentran siete comisiones permanentes dirigidas en exclusiva por hombres, tomando en cuenta sus presidencias y vicepresidencias: 1) Defensa Nacional; 2) Economía; 3) Industria; 4) Legislación del Trabajo; 5) Presupuesto y Hacienda; 6) Relaciones Exteriores y Culto, y 7) Seguridad Interior (Borner et al., 2009).

### En síntesis

**•Desde la entrada en vigencia del cupo femenino, las legisladoras son más proclives a desempeñarse en las comisiones de reproducción y a ocupar más presidencias en las mismas. Mientras tanto, los legisladores tienden a concentrar las presidencias de las comisiones de producción.**

**•A su vez, a mayor presencia femenina en las Cámaras, las legisladoras han conseguido ocupar espacios en las comisiones de preservación del sistema, que suelen tratar temas que concitan interés de la prensa (reformas institucionales, justicia, asuntos constitucionales, juicio político, etc.), lo que representa una oportunidad para posicionarse y ganar reconocimiento público.**

# 4. La representación sustantiva



La representación sustantiva de las mujeres supone la protección y ampliación de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. En este sentido, los análisis más frecuentes han colocado la mirada en el rol de las legisladoras como firmantes o cofirmantes de proyectos de ley, pero otros estudios más recientes prestan atención a la introducción de temas y la construcción de sentidos en torno a la igualdad (Rodríguez Gustá y Madera, 2014), al fortalecimiento de la institucionalidad de género dentro del Congreso (Piscopo, 2014) y al desarrollo de acciones colectivas y de vinculaciones con organizaciones de mujeres y feministas, agentes del Estado y organismos de la cooperación internacional, entre otros actores.

De esta manera, en el proceso de representación sustantiva hay dos ejes que cobran especial importancia: 1) la emergencia y el avance de una agenda legislativa de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, plasmada en leyes y propuestas, y 2) la existencia de una institucionalidad de género que proporcione soporte, conformada por comisiones de género o de la mujer, cuerpos de apoyo técnico y/o agrupamientos como bancadas femeninas o coaliciones informales que se activen para llevar adelante iniciativas de género.

Según estudios anteriores (Borner et al., 2009; Franceschet y Piscopo, 2008; Marx et al, 2007; Archenti y Johnson, 2006), la incorporación de mujeres en el Congreso argentino fue fundamental para la instalación y el tratamiento de los asuntos de igualdad y no discriminación. Si bien estas temáticas conciernen a toda la sociedad y son parte de las responsabilidades de los representantes de diferentes sexos, las mujeres han llevado la delantera en la materia. De acuerdo con Franceschet y Piscopo (2008), entre 1989 y 2007 el 79% de los proyectos de ley sobre cuotas de género, el 80% de las iniciativas sobre despenalización/legalización del aborto, acceso a la contracepción y derechos reproductivos, y el 69% de las propuestas en materia de violencia de género fueron introducidas por legisladoras.

Sin embargo, las legisladoras no actúan solas ni aisladamente en la introducción de estas temáticas. A menudo, la representación sustantiva de las mujeres cobra impulso gracias a la iniciativa del Poder Ejecutivo; otras veces, es fruto de la acción de incidencia de organizaciones de mujeres, feministas y de los movimientos sociales, e incluso de agencias internacionales. Por tanto, estos actores son clave para crear debates, articular demandas

o introducir preocupaciones en la agenda, muchas veces en estrecha colaboración con legisladoras aliadas.

### 4.1 Los temas centrales de la agenda de igualdad de género

Este apartado revisa la agenda legislativa de igualdad de género, sus avances y retos en la Argentina de la última década. Para el relevamiento de la información, se priorizó una serie de temas que son centrales desde el ángulo de los derechos humanos de las mujeres en su diversidad:

1. Violencia de género
2. Salud sexual y reproductiva
3. Trata de personas
4. Igualdad laboral
5. Medidas de equidad en organizaciones, sindicatos y/o empresas
6. Parentalidad
7. Igualdad de género y no discriminación

Aunque la legislación en estos temas ha tenido diferentes orígenes —con algunas leyes promovidas desde el Ejecutivo, otras desde el Congreso y otras reclamadas desde la sociedad civil organizada—, las mujeres han llevado la delantera en la creación de una agenda de género. Desde la recuperación de la democracia, diversas organizaciones de mujeres impulsaron campañas y emprendieron acciones públicas. El diálogo entre estas organizaciones y las legisladoras ha permitido ampliar la capacidad del Legislativo de actuar de caja de resonancia de demandas sociales.

A título ilustrativo, en la década de 1980, las principales demandas de las organizaciones de mujeres, profesionales y políticas fueron la patria potestad compartida y el

divorcio vincular. En la década de 1990, la lucha por una ley de cuotas se constituyó en una instancia clave de articulación entre legisladoras y activistas (Caminotti, 2014). Entonces, las pocas diputadas y senadoras en ejercicio establecieron sólidas alianzas con mujeres que se encontraban fuera del Congreso y lograron apoyos estratégicos para la aprobación de la ley.

Argentina carece de una ley de igualdad de género, y de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos entre Mujeres y Hombres. Sin embargo, se han producido reformas legales que favorecieron la equiparación de derechos de las mujeres y otros grupos históricamente discriminados. En efecto, con una masa crítica de legisladoras en ambas Cámaras, ha habido procesos de incidencia y activismo alrededor de problemas críticos como lo son la violencia de género, la trata de personas y el aborto, en un país donde este último se penaliza. Además, las alianzas entre organizaciones de la comunidad lésbica, gay, trans, bisexual e intersexual y feministas con actores estratégicos en el Congreso permitieron la elaboración de proyectos de ley reclamados por actores de la diversidad sexual (Hiller, 2010).

#### 4.1.1 Violencia hacia las mujeres

La problemática de la violencia hacia las mujeres ha cobrado cada vez más atención en los últimos años. En 1994, la Ley de Protección contra la Violencia Familiar (ley 24.417), reglamentada por el Decreto 235/96, significó un avance en el reconocimiento de la violencia como problema público que debe ser objeto de la intervención del Estado nacional, estableciéndose:

- La posibilidad de solicitar, conjuntamente con la denuncia, la adopción de medidas cautelares en relación con cuotas alimentarias y régimen de visitas, exclusión del golpeador del hogar o prohibición de acceso al domicilio de la víctima o su lugar de trabajo.



- La obligación de los profesionales de la salud y de los servicios asistenciales sociales y educativos de denunciar los hechos de violencia que conocieran en razón de su labor en el caso de los menores, incapaces, ancianos y discapacitados.
- La competencia de los juzgados de familia para entender en estas denuncias, sin perjuicio de la inclusión de la reforma del Código de Procedimientos Penales, para que el juez pueda ordenar la exclusión del hogar del procesado, cuando las circunstancias del caso hicieran presumir fundadamente su repetición.
- La creación de centros de orientación y asesoramiento, y de un cuerpo interdisciplinario especializado para prestar apoyo técnico a los juzgados intervinientes.
- El diseño de un registro de denuncias centralizado.

Quince años más tarde, en 2009, el Congreso aprobó la Ley integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en los que desarrollen sus relaciones interpersonales (ley 26485) —reglamentada por el Decreto 1011/2010— que reforzó los compromisos asumidos por el Estado argentino mediante la ratificación de la CEDAW y de la Convención de Belem do Pará. Esta ley nacional fue un resultado del “incansable esfuerzo de muchas mujeres que han encontrado en el Congreso de la Nación —fundamentalmente en la voz de sus representantes mujeres— la oportunidad de establecer una normativa que dé cuenta de la complejidad del fenómeno” (Consejo Nacional de las Mujeres, 2013:6).

**La ley 26485 define la violencia contra las mujeres como “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas por el Estado o por sus agentes” (Art. 4).**

A su vez, esta norma identifica diferentes tipos y modalidades de violencia: a) doméstica; b) institucional; c) laboral; d) contra la libertad reproductiva; e) obstétrica, y f) mediática. Los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) están obligados a la adopción de medidas que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres, y el Consejo Nacional de las Mujeres es el organismo responsable del diseño de políticas públicas que hagan efectivas las disposiciones de la ley. En ese sentido, dicho organismo debe elaborar, implementar y monitorear un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres; articular y coordinar las acciones para el cumplimiento de la ley, y promover la creación de servicios de asistencia integral y gratuita en las distintas jurisdicciones. Asimismo, el Estado nacional tiene el deber de promover y fortalecer las distintas jurisdicciones provinciales para la creación y desarrollo de servicios integrales de asistencia a las mujeres que padecen violencia y a las personas que la



ejercent, debiendo garantizar instancias de tránsito para la atención y albergue<sup>22</sup>.

Además de esta norma, otros pasos importantes en el combate a la violencia contra las mujeres fueron:

- La derogación del Art. 132 del Código penal (que mantenía la figura del avenimiento por la cual una víctima de violación podía, mediante el casamiento con su agresor, relevarlo de la pena prevista por ese delito).
- La reforma por unanimidad de su Art. 80 (que castiga con la pena de reclusión perpetua a quien mate a una mujer ejerciendo violencia de género) (ley 26791/2012).

### 4.1.2 Salud sexual y reproductiva

En 2002, con el liderazgo del Ministerio de Salud de la Nación que envió el proyecto al Congreso, se sancionó la ley 25.673 que creó el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. Esta norma reconoce a la salud sexual como parte del derecho a la salud, y establece que aquella incluye la posibilidad de desarrollar una vida sexual gratificante y sin coerción.

---

22 Como indicador de la atención puesta en el tema, cabe destacar que la efectiva implementación de esta ley ha sido materia de preocupación en el Congreso. Desde 2009, ha habido diversos pedidos de informes al Poder Ejecutivo en seguimiento a las acciones previstas en la normativa vigente. Estas solicitudes suelen ser presentadas por legisladoras y legisladores de la oposición al gobierno nacional, en ejercicio de funciones de control político. A título ilustrativo, pueden mencionarse: Expediente 5692-D- 2012 (16/08/2012): se cita a la presidenta del Consejo Nacional de las Mujeres al seno de la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley 26.485; Expediente 0423-D- 2012 (07/03/2012): pedido de informes sobre la implementación y funcionamiento del Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres; Expediente 0422-D- 2012 (07/03/2012): se solicita al Poder Ejecutivo que disponga las medidas necesarias para crear casas de refugios para albergar a mujeres víctimas; Expediente 5014-D- 2011 (06/10/2011): pedido de informe sobre la cantidad de comisarías de la mujer y la familia; Expediente 2579-D- 2011 (13/05/2011): pedido de informes sobre la implementación y funcionamiento del Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres; Expediente 2486-D- 2011 (10/05/2011): se solicita al Poder Ejecutivo nacional que disponga el desarrollo de una campaña informativa acerca de los derechos de la mujer maltratada; Expediente 0432-D- 2010 (04/03/2010): pedido de informes sobre la gestión del Consejo Nacional de la Mujer.

las personas para elegir individual y libremente, de acuerdo con sus convicciones y a partir de la información y el asesoramiento, un método anticonceptivo adecuado, reversible, no abortivo y transitorio. Al mismo tiempo, busca favorecer la detección oportuna de enfermedades genitales y mamarias, así como de infecciones y virus de la inmunodeficiencia humana/sida.

La implementación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable abarca:

- Entrega de insumos para su distribución gratuita en los centros de atención primaria y hospitales públicos<sup>23</sup>.
- Capacitación de los equipos de salud.
- Producción y entrega gratuita de materiales didácticos.
- Elaboración de estrategias de comunicación que apuntan el favorecimiento de la visibilidad de los derechos sexuales y reproductivos en la población; generar materiales de difusión en castellano, guaraní, wichí y qom, y actualización profesional; promover la visibilidad de las necesidades en salud sexual y reproductiva de la comunidad lésbica, gay, trans, bisexual e intersexual.

Al igual que la ley de violencia contra las mujeres, la ley nacional de salud sexual y procreación responsable ha sido objeto de preocupación y de pedidos de informes

---

23 El acceso a los medios de anticoncepción establece como destinatarias de los métodos anticonceptivos y anticoncepción de emergencia a las mujeres de 15 a 49 años que no estén embarazadas, y como destinatarios a los preservativos a los varones de 15 a 64 años. En ambos casos, se debe concurrir al sistema público de salud y no contar con obra social ni cobertura de medicina prepago. En materia de asesoramiento, se destaca la implementación de la Línea de Salud Sexual gratuita y confidencial (0800-222-3444) que proporciona información, materiales de comunicación y ofrece capacitación para profesionales de la salud (Consejo Nacional de las Mujeres, 2013).

al Poder Ejecutivo nacional<sup>24</sup>. Por iniciativa de diputadas y diputados y del Partido Socialista, se propuso la creación de la Comisión Especial de seguimiento de la normativa sobre derechos sexuales y reproductivos en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, aunque este Proyecto de Resolución no fue aprobado (expediente 0306-D-2010).

### 4.1.3 Trata de personas

Al compás de la creciente visibilidad que han cobrado la trata y el tráfico de personas, diversos colectivos y organizaciones sociales se articularon en demanda de una ley nacional que reconociera y tipificara el delito. Este proceso se materializó en la sanción de dos normas (ley 26364/2008 y ley 26842/2012) que implicaron una alta incidencia de la sociedad civil sobre el Congreso.

Una primera ley (N.º 26364), sancionada en 2008, diferenciaba entre víctimas mayores y menores de 18 años, quienes debían demostrar no haber dado su consentimiento para estar en la situación de trata o explotación. Esto suscitó fuertes críticas de organizaciones que abogaron por la reforma de la legislación. En 2012, haciendo eco a los reclamos, se sancionó la Ley de Prevención y Sanción contra la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas (ley 26.842) originada en la unificación de varios proyectos presentados por senadoras y senadores en un contexto de movilizaciones alrededor de esta problemática. El proyecto había perdido estado parlamentario al cierre del año 2012, pero la presidenta Cristina Fernández lo incluyó entre los proyectos que se han de debatir en las Sesiones Extraordinarias del Congreso, luego de un polémico fallo

judicial que absolvió a todos los imputados en el juicio por la desaparición y promoción a la prostitución de Marita Verón, una joven cuyo caso se transformó en un emblema de la lucha contra la trata en el país gracias al activismo de su madre, Susana Trimarco.

La ley 26842 no acepta que el “consentimiento” de la víctima mayor de edad pueda exculpar a quien la reclutó o la explota y, además, propicia que las penas sean de cumplimiento efectivo en todos los casos.

**Por trata de personas se entiende “el ofrecimiento, la captación, el traslado, la recepción o acogida de personas con fines de explotación, en el territorio nacional o desde o hacia otros países”. Y se amplía la definición de explotación al incorporar también la esclavitud, el trabajo forzado y el matrimonio servil.**

Además, la nueva norma incluye los delitos de promoción de la pornografía infantil, contempla avances en la protección y garantía de los derechos de las víctimas, y dispone la creación de dos organismos estatales nuevos: a) el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, por un lado, y b) el Comité Ejecutivo, por el otro, que tendrá a su cargo la ejecución de un Programa Nacional sobre el tema. Las ONG que integran la Campaña “Ni una mujer más víctima de las

<sup>24</sup> Pueden verse: Expediente: 1512-D-2012, diputada Mariana Juri (UCR); Expediente 1356-D-2010, diputadas Gladys González y Paula Bertol, PRO); Expediente: 5082-D-2009, diputado Dante Camaño (Nacional Sindical); Expediente: 4565-D-2009, diputada María Virginia Linares (Coalición Cívica); Expediente: 4471-D-2009, diputadas y diputados de la Coalición Cívica.



redes de prostitución”<sup>25</sup>hicieron público su apoyo a las modificaciones realizadas<sup>26</sup>.

### 4.1.4 Igualdad laboral

En el campo de los derechos y las relaciones laborales, Argentina ha ratificado 78 convenios de la Organización Internacional del Trabajo (69 se encuentran en vigor). La ley 14467 ratificó la aprobación del Convenio N.º 100 de la Organización Internacional del Trabajo sobre igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, y la ley 23.51 aprobó el Convenio N.º 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares<sup>27</sup>.

Argentina no dictó un código del trabajo, sino que se rige por leyes y decretos que regulan las relaciones laborales. La Ley de Contrato de Trabajo (ley 20744 y sus modificatorias) regula el trabajo en el sector privado, estableciendo un piso básico de derechos<sup>28</sup>. La ley del contrato del trabajo (LCT) establece que no podrá consagrarse ningún tipo de discriminación fundada en el sexo o en el estado civil, aunque este último se altere en el curso de la relación laboral (Art. 172). Asimismo,

instituye medidas de protección a la maternidad y la plena observancia del principio de igualdad de retribución por trabajo de igual valor en las convenciones colectivas o tarifas de salarios que se elaboren<sup>29</sup>. En el empleo público, al celebrarse el primer convenio colectivo de trabajo en el sector en 1999, se incorporaron mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades en la selección del personal (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

En 2013, la ley 26.844 —originada en un proyecto enviado desde el Ministerio de Trabajo de la Nación— marcó un hito en el combate contra la precariedad laboral de las mujeres al crear un Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares que equipara los derechos y los beneficios percibidos por las trabajadoras domésticas (no contempladas en la LTC). Esta ley logró un amplio consenso de los distintos sectores políticos y comprende donde se desempeña aproximadamente un millón doscientos mil (1.200.000) trabajadores, en su gran mayoría mujeres (Consejo Nacional de las Mujeres, 2013).

### 4.1.5 Medidas de equidad en ámbitos sindicales

Paradójicamente, la idea de establecer medidas de acción afirmativa para garantizar la plena participación de las mujeres en ámbitos asociativos no está muy difundida en Argentina. Entre las pocas medidas existentes, se destaca la ley de cupo sindical femenino (ley 25.674), sancionada en 2002, que fue fruto de la unión de dos iniciativas de las diputadas nacionales Margarita Stolbizer (UCR) y

---

25 La campaña “Ni una mujer más víctima de las redes de prostitución” es una iniciativa abolicionista que aglutina a organizaciones feministas, con la adhesión de personalidades políticas y de la cultura. Este colectivo desarrolla actividades de reflexión y construcción de pensamiento sobre la problemática; de visibilización, mediante acciones públicas periódicas; y de difusión, por medio de talleres, mesas redondas, charlas, proyecciones en universidades, escuelas, asambleas, centros barriales, etc., y participación en congresos, jornadas, encuentros, mesas y demás espacios de debates.

26 Tras la aprobación de ley 26.842, la Fundación Directorio Legislativo, la campaña “Ni una mujer más víctima de las redes de prostitución” y otras organizaciones iniciaron actividades de incidencia para lograr su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, al considerarla una herramienta fundamental para la restitución del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas víctimas de trata, como así también para la prevención y combate de este crimen organizado.

27 Está pendiente la ratificación del convenio N.º 189 relativo al trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

28 La LCT es complementada por los estatutos profesionales que se aplican en algunas actividades, por los convenios colectivos de trabajo y por las leyes de seguridad social y de accidentes de trabajo. En efecto, las disposiciones de la LCT no se aplican a: las trabajadoras y trabajadores dependientes de la Administración pública nacional, provincial o municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo; ni a las trabajadoras y trabajadores del servicio doméstico, las trabajadoras y trabajadores agrarios. Estas categorías excluidas de la LCT cuentan con regulaciones específicas.

---

29 No obstante, la inserción laboral femenina se sigue dando en condiciones de desigualdad y las mujeres están desaventajadas tanto en el acceso al trabajo remunerado como en los ingresos percibidos (PNUD, 2011). De acuerdo con la Encuesta Anual de Hogares Urbanos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para 2012 la tasa de actividad femenina era de 46,2%, mientras que la de los hombres alcanzaba un 71,7%. Ese mismo año, la desocupación afectaba a un 5,8% de los varones y a un 9,5% de las mujeres. Los ingresos anuales percibidos por los varones eran superiores a los de las mujeres en la mayoría de las provincias (PNUD, 2011).

Graciela Camaño (PJ), respectivamente. Esta norma dictamina sobre la participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadores en la rama o actividad de que se trate; la integración de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales, y los porcentajes de dicha representación. En particular, establece que:

- Cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad.
- Los acuerdos celebrados sin la representación proporcional de mujeres no serán oponibles a las trabajadoras, salvo cuando se fijen condiciones más beneficiosas.
- La representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30%, cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores.
- Cuando la cantidad de trabajadoras no alcanzase el 30% del total de trabajadores, el cupo para cubrir la participación femenina en las listas de candidatos y su representación en los cargos electivos y representativos de la asociación sindical será proporcional a esa cantidad.
- Asimismo, las listas que se presenten deberán incluir mujeres en esos porcentuales mínimos y en lugares que posibiliten su elección.
- No podrá oficializarse ninguna lista que no cumpla con los requisitos estipulados en este artículo.

A diferencia la ley de cuotas para candidaturas de elección popular (cuya garantía de cumplimiento recae en el Poder Judicial), cuando las listas sindicales no incorporan la cantidad prevista de mujeres son las trabajadoras quienes deben efectuar denuncias frente a una junta electoral sindical elegida por los directivos. Voces expertas de las centrales sindicales consideran que esto hace “prácticamente inviable” que las trabajadoras eleven sus reclamos y logren impugnar las listas que no respetan el cupo sindical femenino.

Por otra parte, en Argentina no hay normas nacionales que introduzcan cuotas u otras medidas de equidad para la cobertura de cargos o puestos de trabajo, aunque existen proyectos de ley en esa dirección<sup>30</sup>.

#### 4.1.6 Parentalidad

Argentina está rezagada en materia de parentalidad, ya que la legislación vigente consagra desigualdades entre mujeres y hombres. La Ley de Contrato de Trabajo prohíbe el trabajo de las mujeres durante 90 días (45 días anteriores y 45 posteriores al parto). Las trabajadoras pueden optar por que se les reduzca la licencia anterior al parto y el resto se acumula en el período de descanso posterior al nacimiento del hijo o de la hija<sup>31</sup>. En cambio, al padre solo le corresponde una licencia especial de dos días corridos por nacimiento del hijo o la hija (Art. 158). Este esquema desigual atenta con la asunción de responsabilidades familiares y de cuidado compartidas, y hay diversos proyectos que amplían la licencia por paternidad (varios pendientes de tratamiento).

<sup>30</sup> A título ilustrativo, puede mencionarse un proyecto de ley que establece un cupo laboral en el sector de hidrocarburos, planteando la incorporación de una proporción no inferior al 35% (30%) de mujeres trabajadoras a dicho sector. La propuesta fue presentada el 17 de diciembre de 2012 por la senadora Nancy Parrili (FPV) con la cofirma de un nutrido grupo de senadores y senadoras de su bloque y aliados: el 13 de noviembre de 2013 logró media sanción del Senado y pasó a la Cámara de Diputados.

<sup>31</sup> El salario de la trabajadora es remplazado por una asignación familiar de igual monto, es decir, el costo no lo asume directamente el empleador, sino opera un programa de seguro social: asignaciones familiares.



Un avance es la reforma del Régimen de Trabajo Agrario (ley 26.727, 2011) que establece una licencia con goce de haberes de treinta días corridos por paternidad para el personal permanente de prestación continua.

### 4.1.7 Igualdad de género y no discriminación

En 2010, el Congreso de la Nación aprobó la Ley de Matrimonio Igualitario (ley 26.618), que marca un hito en el reconocimiento de derechos de la diversidad sexual al modificar varios aspectos del Instituto del Matrimonio Civil, reemplazando los términos “hombre y mujer” por “contrayentes”. Esta norma, fruto de un proyecto impulsado por diputadas y diputados de distintos partidos, resultó de una alianza entre organizaciones de la diversidad sexual, feministas, legisladoras y legisladores (Hiller, 2010). En la tramitación, los proyectos, las comisiones de legislación general, y de familia, mujer, niñez y adolescencia tuvieron un papel clave al acordar una agenda común que favoreció el proceso.

Un dato interesante respecto de la aprobación del proyecto de ley de matrimonio igualitario surge de comparar la votación por sexo. Esto permite observar que “los hombres apoyaron bastante menos que las mujeres: cuatro de cada diez diputados votaron a favor, contra seis de cada diez diputadas. En la Cámara de, la relación se mantuvo entre los hombres (cuatro de cada diez votos fueron a favor) y entre las mujeres cinco de cada diez votaron positivamente” (Hiller, 2010:110).

En 2012, dos años después de la sanción de la ley de matrimonio igualitario, el Congreso aprobó la ley de derecho a la identidad de género (26.743) que permite el libre desarrollo de las personas de acuerdo con su identidad de género, sin alteración de sus derechos y obligaciones jurídicas ni las provenientes del derecho de familia, incluida la adopción<sup>32</sup>. La norma fue fruto de un proyecto confirmado por doce legisladoras y dos legisladores del oficialismo y de la oposición (FPV, Nuevo Encuentro, PRO, Libres del Sur, Coalición Cívica, GEN, UCR y Movimiento Popular Neuquino).

### 4.1.8 Un asunto problematizado pero no legislado: el aborto

Argentina presenta tasas elevadas de mortalidad materna y una de sus principales causas es el aborto clandestino (CLADEM, 2010). La legislación vigente penaliza el aborto salvo en casos donde se lo considera no punible: cuando corre peligro la vida o la salud de la madre y cuando el embarazo proviene de una violación o de un “atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente”. Esto lleva a que las mujeres pobres tengan que realizar la práctica en condiciones inseguras, poniendo en riesgo sus cuerpos y sus vidas (Ibíd., 2010). Además, históricamente se registra un proceso de judicialización de casos de aborto no punible, como resultado de las posiciones divergentes de los tribunales de justicia<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Según esta ley, por identidad de género se entiende “la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado en el momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales” (Artículo 2).

<sup>33</sup> El articulado del Código penal históricamente dio lugar a dos interpretaciones encontradas. La primera, más restrictiva, plantea que el aborto solo está permitido en caso de violaciones a mujeres con discapacidad mental. La segunda interpretación, en cambio, entiende que cualquier mujer violada puede interrumpir el embarazo. En este sentido, a través de un fallo que se considera histórico (“F., A. L. s/ medida autosatisfactiva”, 13 de marzo de 2012), la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad que cualquier mujer puede interrumpir un embarazo si este es fruto de una violación, sin necesidad de contar con una autorización judicial previa. Además, este fallo deja asentado que el profesional o la profesional que realice dicha intervención no podrá recibir sanciones (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2013).



El movimiento de mujeres tiene un intenso activismo mediante la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito, una iniciativa que se origina en 2003 y cuenta con la adhesión de 305 grupos, organizaciones y personalidades de organismos de derechos humanos, el ámbito académico y científico, el sector de la salud, los sindicatos y los movimientos sociales. La Campaña apunta a la creación del debate sobre la necesidad de despenalizar y legalizar el aborto en Argentina, contribuir a que más mujeres y organizaciones sumen sus voces al reclamo, y lograr la aprobación de una norma ley que despenalice y legalice el aborto.

El proyecto de ley de interrupción voluntaria del embarazo y despenalización del aborto que impulsa la Campaña propone despenalizar y legalizar la práctica para que toda mujer que así lo requiera sea atendida por el sistema de salud, público o privado, hasta las doce semanas de gestación y sin límite de tiempo en las actuales causales que contempla el Código penal (peligro para la salud o la vida y violación). En la Cámara de Diputados, la propuesta se presentó por primera vez en 2008 (expediente 2700-D-08), pero perdió estado parlamentario<sup>34</sup>. En 2010, el proyecto volvió a ingresar en la Cámara baja (expediente 0998-D-2010) con la firma de un amplio grupo de 39 legisladoras y legisladores de prácticamente todas las fuerzas políticas. Finalmente, en marzo de 2012 se realizó una nueva presentación (expediente 1218-D-2012) con la firma de más de 40 diputados y diputadas nacionales que se hicieron eco de la demanda del movimiento de mujeres.

Más allá de la gravedad del problema que la iniciativa apunta para subsanarlo, el tema del aborto despierta profundas divisiones, con una clara oposición de la jerarquía de la Iglesia católica. En el interior de las fuerzas políticas

<sup>34</sup> En dicha oportunidad, el proyecto fue firmado por las diputadas Silvia Augsburgger, María Josefa Areta, Nélica Belous, Verónica Benas, Margarita Beveraggi, Delia Bisutti, Victoria Donda Pérez, Fernanda Gil Lozano, Silvana Giudici, Cecilia Merchan, Marcela Rodríguez, Juliana Di Tullio, Silvia Storni y Laura Sesma, y por los diputados Leonardo Gorbacz, Claudio Lozano, Fabián Peralta, Miguel Barrios, Lisandro Viale y Juan Sylvestre Begnis.

representadas en el Congreso hay posiciones encontradas y, con excepciones, los bloques partidarios no tienen posiciones unánimes.

## 4.2 La institucionalidad de género del Congreso

### 4.2.1. Comisiones especializadas en igualdad de género y bancadas multipartidarias

Hasta 2008, el Congreso argentino careció de una estructura formalizada de trabajo interpartidario entre legisladoras para el trabajo en cuestiones de género. El 9 de abril de ese año se aprobó por unanimidad la creación de la Comisión Especial Banca de la Mujer en el Senado<sup>35</sup>. Esta comisión especial fue concebida como un espacio plural con objetivos ambiciosos, aunque sin recursos presupuestarios. Por un lado, se propuso impulsar el debate legislativo y la sanción de legislación acorde con los compromisos asumidos por el Estado argentino al ratificar el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y el Consenso de Quito. Por otro lado, esta comisión especial tenía la misión de generar ámbitos de intercambio y de articulación con actores externos y con organizaciones no gubernamentales (Araujo y Salem, 2014).

En 2011, tras vencer su plazo de vigencia como comisión especial, la Banca de la Mujer pasó a ser una comisión permanente del Senado. Este nuevo estatus la habilita para recibir proyectos de ley para emitir dictámenes pero, en un principio, implicó más dificultades que ventajas. En efecto, en 2011, la Banca de la Mujer enfrentó obstáculos para garantizar su funcionamiento. Por ejemplo, al estar formalmente integrada por todas las senadoras, requería

<sup>35</sup> La iniciativa, de autoría de la senadora María Cristina Perceval (FPV, mandato cumplido), fue firmada por casi todas las senadoras (Expediente S-3812/07).





de un alto número de miembros para lograr quórum y mayorías para dictaminar. En 2012, una reforma del reglamento interno le permitió adoptar criterios más flexibles y esto parecería haber incrementado la actividad de la Banca (Araujo y Salem, 2014:197). Formalmente, la Banca de la Mujer cuenta con un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, de carácter no vinculante, pero no hay evidencia de que el mismo funcione.

**La Banca de la Mujer del Senado** se ocupa del asesoramiento, la consulta, el control y el monitoreo de las leyes relativas a la igualdad de derechos y el desarrollo de las mujeres.

Dictamina sobre:

- Igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones en el marco de lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.
- Condiciones de empleo público o de trabajo en relación de dependencia de las mujeres.
- Salud de las mujeres.
- Violencia, acoso sexual y laboral.

La Cámara de Diputados/as carece de una estructura similar. En este caso, los proyectos sobre derechos de las mujeres normalmente se tramitan en una comisión con competencias amplias, la Comisión de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia, encargada de dictaminar sobre lo relativo a la familia; los niños, niñas y adolescentes, y el estado, la condición e integración de las mujeres en la sociedad. Asimismo, a esta comisión le compete dar

seguimiento al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la CEDAW. Desde la óptica de legisladoras y exlegisladoras, el funcionamiento y la agenda de esta comisión dependen mucho de quién ejerza el liderazgo y de su composición en cada período bianual, con momentos de mayor o menor activismo en temas de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género. En este marco, los proyectos de igualdad de género en la Cámara de Diputados muchas veces se movilizan por fuera de esta estructura, y en función de coaliciones *ad hoc* entre legisladoras que tienen afinidad con una agenda feminista, quienes se articulan y trabajan conjuntamente en proyectos o iniciativas específicas.

En 2008, durante la presidencia de una diputada feminista, Juliana di Tulio (FPV), la Comisión de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia elaboró el proyecto de resolución que delineaba una agenda legislativa orientada a garantizar derechos fundamentales de las mujeres y el principio de igualdad real consagrado en la Constitución de la Argentina.

**La Agenda de Género 2008-2010** de la Cámara de Diputados constaba de un conjunto de iniciativas agrupadas en los siguientes ejes:

- 1) Medidas para el efectivo cumplimiento de Belén do Pará y Plataforma de Acción de Beijing
- 2) Medidas para cumplir con las metas del milenio sobre reducción de mortalidad materna
- 3) Acceso a la justicia
- 4) Ley antidiscriminatoria
- 5) Legislación laboral
- 6) Medios de comunicación
- 7) Reformas al Código civil
- 8) Reformas a la normativa penal
- 9) Sistema previsional
- 10) Economía

En este sentido, se la puede considerar una hoja de ruta para el avance de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de géneros en la legislación nacional.

Al cotejar las iniciativas priorizadas en la Agenda de Género con las leyes aprobadas entre 2008 y 2013, se advierten logros tales como: la reforma al Código civil referida a la edad mínima para contraer matrimonio, que iguala la situación de hombres y mujeres; la modificación al Código penal (ley 24.660) que amplía los supuestos en los que los jueces pueden determinar el cumplimiento de la pena bajo la modalidad de prisión domiciliaria en mujeres con hijos menores o discapacitados<sup>36</sup>; la Ley de Prevención y Sanción contra la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas (ley 26.842); y la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (ley 26.485). En cambio, queda pendiente el tratamiento de proyectos como el reconocimiento de la jerarquía constitucional de la Convención de Belém do Pará; la elaboración de un plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y varones que ofrezca un marco general a las políticas públicas de género del Estado argentino; la jerarquización de la institución especializada en políticas públicas de las mujeres en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional; el reconocimiento de la contribución económica de las mujeres desde la economía del cuidado; el reconocimiento de responsabilidades familiares compartidas y la ampliación de las licencias por paternidad, entre otros.

Estas cuestiones planteadas en la “Agenda de Género 2008-2010” apuntan a subsanar aspectos clave de la desigualdad en el país. Un examen de los proyectos presentados en la Cámara de Diputados durante el año 2013 pone en evidencia que hay varias iniciativas que apuntan a la reducción de la jornada laboral para trabajadores con

36 La modificación a la ley 24.660 habilita la posibilidad de que mujeres madres privadas de libertad cumplan su condena bajo la modalidad de prisión domiciliaria. No obstante, ninguna norma acompaña el mejoramiento de las condiciones de detención para aquellas mujeres madres que deban continuar alojadas por orden del juez en unidades penitenciarias junto con sus hijos menores de 5 años.

familiares a cargo (expediente 7546-D-2013)<sup>37</sup>, al impulso de medidas contra la discriminación hacia las mujeres en el ámbito de las relaciones de trabajo (expediente 6020-D-2013)<sup>38</sup> y de protección de la maternidad y la paternidad en el trabajo (expediente 4275-D-2013)<sup>39</sup>. Asimismo, se destacan proyectos de combate de la violencia de género donde los legisladores muestran mayor protagonismo como miembros firmantes.

## 4.2.2. Limitaciones institucionales y retos

El Congreso de la Nación de Argentina, a diferencia de otros países de América Latina, no cuenta con una unidad técnica para la transversalización de género ni dispone de una política institucional de igualdad. En la Cámara de Diputados funciona un Instituto de Capacitación Parlamentaria, pero no hay evidencia de la presencia del enfoque de género en sus propuestas formativas<sup>40</sup>. Es interesante destacar la reciente creación del Observatorio de Derechos Humanos y Género de los Bloques de Senadores y de Diputados de la Unión Cívica Radical,

37 Este proyecto (firmado por Alicia Comelli, MPN) busca contribuir a la eliminación de los obstáculos que enfrentan las mujeres vinculados con la asunción casi en exclusiva de las responsabilidades domésticas y familiares. En este sentido, apunta a la compatibilización de la vida familiar y laboral y la asunción de las responsabilidades familiares compartidas.

38 Proyecto confirmado por representantes de ambos sexos.

39 Este proyecto, firmado por el diputado Roy Cortina (Partido Socialista), extiende la licencia por maternidad en caso de partos antes de término y partos múltiples, y garantiza la vigencia de la misma cuando el niño o la niña nacieran sin vida. Asimismo, equipara la licencia por paternidad a la otorgada a la madre con posterioridad al parto (45 días) y contemplan las mismas vicisitudes, extendiendo las normas protectorias en caso de despido. Como contrapartida, deroga el artículo 158 inc. a) de la LCT, que la fija en dos días corridos.

40 Sus funciones se desarrollan en cuatro áreas: a) Capacitación administrativa (comprende todos los procesos formativos tendientes a la optimización de la tarea administrativa, tanto en el área institucional como en la atención a los ciudadanos); b) capacitación parlamentaria (propicia la investigación de temas relacionados con la actividad legislativa, con la participación del personal de la Cámara y el intercambio con especialistas en el campo de la técnica legislativa y del derecho parlamentario); c) investigación y publicaciones (realiza estudios y análisis sobre sistemas parlamentarios para la contribución del desarrollo del conocimiento sobre sociedades democráticas y la modernización parlamentaria), y d) capacitación técnica (comprende todos los procesos formativos en idiomas y tecnologías informáticas).



que tiene el propósito de monitorear y evaluar proyectos legislativos y leyes en curso, y dar seguimiento a las mejores prácticas políticas desde la perspectiva de género y derechos humanos, con la dirección de la diputada nacional María Luisa Storani (mandato cumplido).

Hasta el presente, Argentina carece de una ley de igualdad de oportunidades y derechos que enmarque una estrategia de transversalización de género en el Estado (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010) ni se realizan análisis de género en el tratamiento de las leyes y el presupuesto público. Estas ausencias imponen retos para la profundización de las políticas de igualdad y el proceso de representación sustantiva de las mujeres. Atento a estos desafíos, en el año 2010, el Sistema de Naciones Unidas en Argentina impulsó el Programa Conjunto “Fortalecimiento de capacidades para la promoción de la igualdad de género en el trabajo legislativo”, que involucró a varias agencias, como el PNUD, la ONU Mujeres y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, junto al Consejo Nacional de las Mujeres como contraparte del Estado. El resultado de esta iniciativa fue una guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo, que puede utilizarse como una herramienta orientadora para la transversalización de género en la estructura del Congreso, en sus prácticas y en la elaboración de proyectos y leyes. Esto representa un aporte de la cooperación internacional al Congreso argentino.

En contraste con las limitaciones mencionadas en el ámbito del Congreso de la Nación, se destacan iniciativas de transversalización de género en el más alto nivel del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, lideradas por las dos magistradas del máximo tribunal: Elena Highton de Nolasco y Carmen Argibay (fallecida en 2014). En concreto, en la Corte Suprema se crearon dos áreas específicas para promover la igualdad de géneros: 1) la Oficina de la Mujer, cuya misión es transversalizar la perspectiva de género en la planificación institucional y en los procesos internos del sistema de justicia, y 2) la Oficina de Violencia Doméstica, cuyo objetivo es facilitar el acceso a la justicia de las personas que, al verse afectadas por hechos de violencia doméstica, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. La Corte Suprema es parte de dos programas conjuntos del Sistema de las Naciones Unidas en Argentina tendientes a la transversalización de género<sup>41</sup>.

---

41 Programa “Apoyo a la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de la Nación en la Transversalización del Enfoque de Género en el Poder Judicial” y Programa Conjunto “Apoyo a la puesta en marcha de la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema”.

## A modo de balance

Argentina fue el país pionero en la creación y puesta en marcha de una ley de cuotas que favoreció el acceso de mujeres al Congreso de la Nación y amplió su representación descriptiva, un importante indicador internacional de igualdad de género en el ámbito público. A partir de la entrada en vigencia del cupo femenino en 1993, los porcentajes de legisladoras aumentaron sistemáticamente, posicionando al país a la vanguardia en cuanto a la incorporación de mujeres en las instituciones democráticas. La efectividad de la ley de cuotas de Argentina permite extraer una clara enseñanza. Más allá de los porcentajes, hay detalles que son fundamentales, como el MP de las candidatas en las listas (cuando estas son cerradas y bloqueadas), las sanciones por incumplimiento de la legislación y la presencia de claros mecanismos de *enforcement*.

La incorporación de más legisladoras al Congreso también contribuyó a la representación sustantiva de las mujeres. Las diputadas y las senadoras nacionales, en vinculación con organizaciones de la sociedad civil, con actores de otros poderes del Estado y con agencias de la cooperación,

trabajaron para debatir sobre temas que son muy relevantes para la vida, la integridad y la autonomía de las mujeres de diferente condición, como la violencia de género, la trata de personas, los derechos sexuales y reproductivos, la identidad de género y la diversidad sexual.

A diferencia de otras experiencias latinoamericanas, sin embargo, los avances en una agenda de igualdad, hasta el momento no se acompañaron con mecanismos para transversalizar el enfoque de género en el trabajo legislativo. Como lo establece la Plataforma de Acción de Beijing, para revertir las desigualdades de género en la vida pública y privada se requieren perspectivas transversales que permitan evaluar sistemáticamente de qué manera las leyes, las políticas y el presupuesto público afectan a las condiciones de vida y las oportunidades de mujeres y hombres de diferente manera. En este sentido, la agenda legislativa de igualdad de género enfrenta el desafío de incorporar un enfoque de transversalidad como estrategia para ampliar la autonomía de las mujeres en el terreno de la economía, el trabajo y la intimidad.

## Bibliografía

- ARAUJO, María Fernanda y SALEM, Tatiana (2014): “La comisión ‘Banca de la Mujer’ en el Congreso de la Nación Argentina”, en *La representación imperfecta. Los y desafíos de las mujeres políticas*, Nélica Archenti y María Inés Tula (coordinadoras). Buenos Aires: EUDEBA.
- ARCHENTI, Nélica y JONHSON, Niki (2006): “Engendering the Legislative Agenda with and without Quotas. A Comparative Study of Argentina and Uruguay”, prepared for presentation at the XX World Congress of the International Political Science Association. Fukuoka, Japan, 9-13 julio.
- BARRANCOS, Dora (2002): *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BARRY, Carolina (2009): *Evita capitana. El partido peronista femenino 1949-1955*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- BORNER, Jutta, CAMINOTTI, Mariana, MARX, Jutta y RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2009): *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: PNUD-Prometeo Libros.
- CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CAMINOTTI, Mariana (2014a): “Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23, 2.
- CAMINOTTI, Mariana (2014b): “No todos los caminos van a Roma. Leyes de cuota, federalismo y diversidad institucional en Argentina”, en *Modus Vivendi. Estado federal y política multinivel en Argentina*, Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (ed.) Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CAMINOTTI, Mariana (2013): “La representación política de las mujeres en el período democrático”, en *Revista SAAP*, 7, 329-337.
- CAMINOTTI, Mariana (2009): “En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina”, Tesis de Doctorado, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de General San Martín.
- CLADEM (2010): “Pre-Sesión 44º Sesión CEDAW Argentina. Aportes de CLADEM Argentina”. Buenos Aires: Mimeo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL (2012): *Los países de renta media. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2013): Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Argentina, aprobadas por el Comité en su 46º período de sesiones (12 a 30 de julio de 2010), CEDAW/C/ARG/CO/6/Add. 1, Distr. General, 14 de enero de 2013.
- Consejo Nacional de las Mujeres (2013): *Informe Nacional ante la duodécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*.
- FRANCESCHET, Susan y PISCOPO, Jennifer (2008): “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, en *Politics & Gender*, 4.
- HILLER, Renata (2010): “Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina”, en Laura Clérico y Martín Aldao (coordinadores), *Matrimonio igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*. Buenos Aires: Eudeba, Universidad de Buenos Aires, p. 85-130.
- HTUN, Mala y PISCOPO, Jennifer (2014): “Women in Politics and Policy in Latin America and the Caribbean”, Conflict Prevention And Peace Forum CPPF, en *Working Papers On Women In Politics*, nº 2.
- HTUN, Mala (2003): *Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

- JONES, Mark P, SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo y TOMMASI Mariano (2002): “Amateur legislators-Professional Politicians. The consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, 46, 3.
- JONES, Mark P. (1998): “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from the Argentinean Provinces”, en *Comparative Political Studies*, 31, 1.
- LAAKSO, Marky y TAAGEPERA, Rein (1979): “Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”, en *Comparative Political Studies*, 12.
- LÁZZARO, Alejandra (2008): “El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”, en *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Néida Archenti y María Inés Tula (editoras). Buenos Aires: Heliasta.
- LISSIDINI, Alicia (2011): *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007): *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- PAUTASSI, Laura, FAUR, Eleonor y GHERARDI, Natalia (2004): “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, en *Serie Mujer y Desarrollo* 56. Santiago de Chile: CEPAL.
- PISCOPO, Jennifer (2014): “Committees and Caucuses: How Legislative Institutions Shape Substantive Representation in Latin America”, Prepared for presentation at the Annual Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, IL, 21-25 Mayo 2014.
- PITKIN, Hannah (1985 [1967]): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Nueva York: United Nations.
- PNUD/RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2011): *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.
- PNUD (2011): *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2011. Género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina*. Buenos Aires: PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2013): “Girando el enfoque de la representación sustantiva”, Documento de trabajo presentado ante el Seminario Interno de la Escuela de Política y Gobierno/UNSAM.
- ROGRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2014): “Hallazgos empíricos respecto de la representación descriptiva y la representación sustantiva de derechos de mujeres en América Latina y el Caribe”. Artículo preparado para el Área Prácticas de Género del PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y CAMINOTTI, Mariana (2010): “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”, en *Revista de la SAAP*, 4, 85-110.
- SKARD, Torild y HAAVIO-MANNILA, Elina (1985): “Women in Parliament”, en *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Elina Haavio-Mannila et al. Oxford: Pergamon Press.
- TAGINA, María Laura (2013): “Argentina 2011: fragmentación opositora y reelección presidencial”, en *Procesos Políticos y Electorales en América Latina (2010-2013)*, Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (eds.). Buenos Aires: EUDEBA.
- WEATHERS, Gwyndolyn (2007): “De la Jerarquización a la Transversalidad de Género: feministas, tecnócratas y el Estado en Argentina, 1983-2004”, en *Política y Gestión*, 10.



# Anexo

**Cuadro A.1. Cámara de Diputados: composición partidaria y porcentaje de mujeres por bloque (2011/2013 y 2013/2015)\***

Bloque	2011/2013		2013/2015	
	Integrantes (n)	Mujeres (%)	Integrantes (n)	Mujeres (%)
Frente para la Victoria	115	41	119	43
Unión Cívica Radical	38	18	37	16
Frente Peronista	21	29	-	-
Unión PRO (Propuesta Republicana)	11	64	18	39
Frente Renovador	-	-	17	29
Partido Socialista	6	33	8	38
Frente Cívico por Santiago	7	57	7	57
Compromiso Federal	-	-	5	40
Unión Peronista	3	0	-	-
Partido GEN	5	40	4	50
Frente Nuevo Encuentro	5	0	3	0
Unidad Popular	5	40	3	0
Coalición Cívica ARI-UNEN	6	50	3	33
Proyecto Sur	3	0	-	-
Movimiento Popular Neuquino	3	67	3	67
Unión por Córdoba	2	50	3	33
Frente Cívico-Córdoba	5	40	2	50
Frente Cívico y Social de Catamarca	2	50	2	50

\*No se toman en cuenta bloques que han sido unipersonales en algunos de los dos períodos legislativos (los cuales comprendieron diecisiete bancas en 2011 y veinticuatro bancas en 2013).

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.





### Cuadro A.2. Senado: composición partidaria y porcentaje de mujeres por bloque (2013/2015)

Bloque	N.º de integrantes (n)	Mujeres (%)
Partido Justicialista - Frente para la Victoria	32	47
Unión Cívica Radical	11	27
Frente de Todos	1	100
Frente Cívico de la provincia de Córdoba	2	50
Frente Cívico por Santiago	2	50
Trabajo y Dignidad	1	0
Santa Fe Federal	1	100
Movimiento Popular Neuquino	2	50
Frente Cívico y Social de Catamarca	2	50
Partido Justicialista - La Pampa	2	50
Justicialista San Luis	2	50
Propuesta Republicana (PRO)	3	33
Producción y Trabajo	1	0
Partido Liberal de Corrientes	1	0
Federalismo Santafeño	1	0
Partido Socialista	1	100
Partido GEN	1	0
Federalismo y Liberación	1	0
Proyecto Sur	1	0
Frente Progresista-Ccari/Río Negro	1	0
Justicialista 8 de octubre	1	100
Frente Popular	1	0
Movimiento Popular Fuegoño	1	0
Total	72	40

Fuente: Senado de la Nación [información en línea: <http://www.senado.gov.ar>]



### Cuadro A.3. Cámara de Diputados: comisiones permanentes presididas por mujeres, 2011 y 2013

Comisión	2011	2013
Acción Social y Salud Pública		
Asuntos Constitucionales		
Asuntos Municipales		
Ciencia y Tecnología		
Cultura		
De las Personas Mayores		
Defensa del Consumidor		
Discapacidad		
Economías y Desarrollo Regional		
Educación		
Energía y Combustibles		
Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia		
Juicio Político		
Justicia		
Legislación General		
Legislación Penal		
Libertad de Expresión		
Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano		
Transportes		
Total	10	14
Porcentaje sobre total de comisiones	22%	31%

\*R: reproducción; P: producción; PSI: preservación del sistema institucional.

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados de la Nación.

# ARGENTINA



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*