

Atenea

Por una democracia 50/50

ATENEA: MECANISMO DE ACCELERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



LA PARIDAD POLÍTICA EN ARGENTINA Avances y Desafíos



Al servicio
de las personas
y las naciones



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres





COORDINACIÓN TÉCNICA NACIONAL:

Alejandra García, Asociada de Género, PNUD Argentina.
Andrea Balzano, Coordinadora Área de Género, PNUD Argentina.

COORDINACIÓN REGIONAL PROYECTO ATENEA:

Pilar Tello, Coordinadora de Género para Latinoamérica, IDEA Internacional.
Irene Aguirrezabal, Asesora regional en Participación Política de las Mujeres, ONU Mujeres.
Eugenia Piza López, Team Leader - Gender Cluster for Latin America and the Caribbean Panama Regional Center (RSC-LAC).

ASESORES TÉCNICOS REGIONALES:

Beatriz Llanos, Asesora Técnica Participación Política y Paridad, ATENEA.
José Incio, Especialista Estadístico, ATENEA.

CONSULTORAS A CARGO DE LA INVESTIGACIÓN:

Mariana Caminotti, Doctora en Ciencia Política, Investigadora del CONICET, Docente en la Universidad Nacional de San Martín.
Natalia Del Cogliano, Doctora en Ciencia Política, Docente en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de San Martín.

LA PARIDAD POLÍTICA EN ARGENTINA

Avances y Desafíos

Caminotti, Mariana

La paridad política en Argentina: avances y desafíos / Mariana Caminotti; Natalia del Cogliano; contribuciones de Beatriz Llanos; José Incio; Coordinación general de Alejandra García; Andrea Balzano. - 1a ed. ilustrada. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Lima: IDEA Internacional; Panamá: Organización de las Naciones Unidas. Mujeres, 2017. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-1560-74-5

1. Participación Política. 2. Estudios de Género. 3. Indicadores Políticos. I. del Cogliano, Natalia. II. Llanos, Beatriz, colab. III. Incio, José, colab. IV. García, Alejandra, coord. V. Balzano, Andrea, coord. VI. Título. CDD 324

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esmeralda 130, 13° piso, (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina
Email Registry.ar@undp.org - Website: www.ar.pnud.org

© ONU Mujeres - Oficina Regional de las Américas y el Caribe
Casa de las Naciones Unidas, Edificio 128, Piso 3
Ciudad del Saber, Clayton, Panamá
Email: info.lac@unwomen.org
Website: <http://lac.unwomen.org/es>

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)
Calle Burgos 530, San Isidro, Lima, Perú
Email: info@idea.int - Website: www.idea.int

Esta publicación fue realizada por PNUD, ONUMJERES e IDEA Internacional y es el resultado del trabajo de un equipo técnico de profesionales.

El análisis y las recomendaciones incluidas en la misma no reflejan necesariamente las opiniones de las instituciones participantes.

Todos los derechos están reservados. Se autoriza la reproducción de cualquier sección de esta publicación, mencionando la cita completa del documento. Se garantizará, especialmente, el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro.

Hecho el depósito que marca la ley 11723

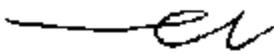
Prólogo

El Estado argentino suscribe a la normativa de derechos humanos y ha realizado avances significativos en la protección de los derechos de las mujeres. En el plano internacional, se destaca la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de su Protocolo Facultativo, junto con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) en el contexto regional. Además, Argentina ha tenido una participación activa en las sesiones del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos, que incluye los derechos de las mujeres.

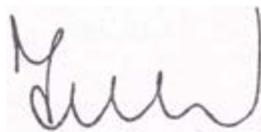
Sin embargo, en Argentina al igual que en otros países de América Latina, persisten desigualdades de género que limitan el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y su autonomía en diferentes esferas de la sociedad, en este sentido la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres continúa siendo un desafío y se observa que la representación política de las mujeres en Argentina ha encontrado un techo que parece difícil de superar sin producir nuevas reformas paritarias.

Por este motivo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU MUJERES e IDEA Internacional –organizaciones que llevan varios años impulsando la generación de conocimiento y el desarrollo de diversas estrategias para mejorar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en la región– decidieron implementar la iniciativa regional “ATENEA-Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres” en Argentina y de esta manera contribuir al logro de la paridad política, promover avances sustantivos en el ejercicio de dicho derechos y contribuir a remover los obstáculos que aún persisten para el logro de la autonomía de las mujeres en esta y diferentes esferas. A partir de esta iniciativa se busca generar acciones que impacten, dinamicen y aceleren los progresos en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres de manera articulada con los actores nacionales clave, a través de un proceso de recolección de información oportuna, la generación de un análisis sistemático, fiable y plural y de una comunicación estratégica.

En este documento se presentan los resultados en términos de avances y desafíos para el logro de la Paridad Política para Argentina de acuerdo a las herramientas provistas por ATENEA en ocho dimensiones. De esta manera, se pretende dar una visión más integrada sobre la participación política de las mujeres en Argentina y promover estrategias que permitan remover las barreras que limitan el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y los obstáculos que persisten para el logro de un acceso paritario de las mujeres a las esferas del poder y la creación de condiciones que les permitan un ejercicio efectivo de sus cargos.



René Mauricio Valdés
Coordinador Residente del Sistema
de Naciones Unidas y Representante
Residente del PNUD en Argentina



Daniel Zovatto
Director Regional
para América Latina y el Caribe
IDEA Internacional



Luiza Carvalho
Directora Regional
para las Américas y el Caribe
ONU Mujeres

Agradecimientos

Queremos agradecer a las mujeres de la sociedad civil, de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y referentes de la promoción de la paridad política en Argentina que han acompañado la iniciativa ATENEA en el país desde el inicio, participando de reuniones de intercambio, asistiendo a los encuentros de difusión y manifestando su interés en que exista un informe como el que presenta ATENEA. En particular, agradecemos a Daniela Reich, Itatí Canido, Analía Monferrer, María Delia Castañares, Virginia Franganillo, Micaela Ferraro, Carla Carrizo, Alejandra Martínez, Natalia Gherardi, Monique Altschul, Mabel Bianco, Malena Galmarini, Marcela Durrieu, María Inés Tula, Nélida Arquenti, Susana Medina de Rizzo, Dora Barrancos, Diana Maffia, María Luisa Storani, Fernanda Gil Lozano, Sebastián Galmarini, Carla Pitiot, Virginia González Gass, Elena Corregido y Silvana Yazbek.

También queremos agradecer a la Banca de la Mujer del H. Senado de la Nación, a su presidenta la Senadora Marina Riofrio, a Alejandra Mir y a María de los Ángeles Silva por apoyar y acompañar en todo momento esta iniciativa; al Consejo Nacional de las Mujeres, a su presidenta Fabiana Túnez y a Carla Majdalani por su apoyo a ATENEA y por sumar esfuerzos en el proceso de promoción de la paridad política en Argentina; a la Cámara Nacional Electoral, a Sebastián Schimmel y a Alejandra Lázzaro por su compromiso y participación en las reuniones de trabajo.

A René Mauricio Valdés y a Benigno Rodríguez por haber apoyado y acompañado el desarrollo de la iniciativa ATENEA en Argentina.

Índice de contenidos

1. Breve descripción del mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe (ATENEA)	08
1.A. Resumen del proceso de aplicación en Argentina y resultados del “Índice de Paridad Política” en el país.	10
2. La aplicación de ATENEA en Argentina	16
2.A. Contexto y marco conceptual del diagnóstico sobre el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Argentina.	17
2.B. El marco institucional y el federalismo electoral.	18
2.C. Situación general de las mujeres en el país.	18
2.D. Resultados del Índice de Paridad Política en Argentina.	19
2.D.1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal.	19
2.D.2. Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio.	22
2.D.3. Existencia de mecanismos de cuota de género o paridad.	23
2.D.4. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo Nacional y la administración pública y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo.	30
2.D.5. Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Nacional y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo.	32
2.D.6. Presencia de mujeres en el Poder Judicial y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo.	36
2.D.7. Presencia de mujeres en los partidos políticos y condiciones mínimas para su participación en igualdad de condiciones.	38
2.D.8. Presencia de mujeres en los gobiernos provinciales y locales: el desafío de los datos.	42
2. E. Conclusiones.	43
2. F. Recomendaciones.	47
Referencias bibliográficas	50
Otras fuentes consultadas	52



1

BREVE DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO DE ACELERACIÓN DE LA
**PARTICIPACIÓN POLÍTICA
DE LAS MUJERES**
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ATENEA)

Desde 2011, el Área de Género del PNUD Regional, ONU MUJERES e IDEA Internacional han creado una alianza para impulsar una herramienta orientada a dinamizar y acelerar progresos en el acceso y ejercicio igualitario de derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. Conscientes de que hay que complejizar la mirada de las desigualdades en el ámbito político para generar cambios sostenidos, en 2014 pusieron en marcha de manera conjunta el proyecto **“ATENEA-Mecanismo para acelerar la participación política de las mujeres”**, que permitirá en los diecinueve países de América Latina y el Caribe donde se aplique¹:

- Contar con información sistemática, periódica, comparable y con perspectiva de género sobre la presencia de las mujeres en los distintos espacios de participación política.
- Realizar un análisis multidimensional sobre el acceso, el ejercicio y la permanencia de las mujeres, así como también sobre las condiciones para su participación en diversos espacios de poder político.
- Generar recomendaciones específicas y estratégicas para avanzar en la igualdad de género y la paridad en cada país, en el ámbito de los derechos políticos.
- Promover la acción coordinada entre actores nacionales para transformar las estructuras, reglas y procesos que impiden el ejercicio efectivo del derecho a la participación política de las mujeres.

Hasta el momento, la iniciativa ha sido implementada en Panamá, Honduras, Chile, Uruguay, México, Perú y Argentina. Su implementación implica el desarrollo de cuatro estrategias específicas e interrelacionadas denominadas los “pilares” del sistema: la *información*, el *análisis*, la *comunicación* y la *acción*. Facilitadas en cada país por las oficinas nacionales de las organizaciones impulsoras, estas estrategias se desarrollan en el marco de un proceso de diálogo con los actores político-institucionales y sociales relevantes en el área de la participación política, quienes articulados en la denominada *Mesa de Impulsores de ATENEA*, intercambian información y experiencias, retroalimentan el análisis, difunden los hallazgos y son responsables finales de la acción política.

La ejecución de cada una de estas estrategias a nivel nacional implica:

INFORMACIÓN

La implementación de ATENEA supone la reco-

lección de información a través de una ficha estandarizada, con preguntas orientadas al relevamiento de los datos que alimentan el *“Índice de Paridad Política”*. Este índice mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria, a través de 8 dimensiones de análisis y 40 indicadores estandarizados y comparables. Dicha ficha permite, además, recabar información complementaria para contextualizar y tener una mirada más integral de los hallazgos, como, por ejemplo, los compromisos nacionales con la igualdad, el sistema electoral vigente, datos históricos de presencia de mujeres en cargos y otras condiciones importantes para el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad.

ANÁLISIS

A partir de la información sistematizada, ATENEA impulsa la generación de un *Diagnóstico Nacional* que brinda un análisis integral del estado del ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres, junto con recomendaciones muy concretas para impulsar reformas (en caso de que sean necesarias), en base al Índice de Paridad Política, la información complementaria y la identificación de buenas prácticas.

COMUNICACIÓN

El tercer pilar de ATENEA incluye el diseño de un plan de comunicación que, partiendo de la identificación de las prioridades definidas por cada diagnóstico nacional, transmite mensajes comunicacionales claros por diversas vías a la opinión pública en general, a los tomadores de decisiones y a las organizaciones que trabajan en la incidencia política.

ACCIÓN

En base a las recomendaciones concretas generadas, el cuarto pilar de ATENEA implica un proceso de diseño de *Rutas de acción*, que se canaliza a través del espacio de diálogo constituido por la *Mesa de Impulsores* con el fin de promover e implementar actuaciones coordinadas para lograr reformas políticas y cambios a favor del ejercicio paritario de los derechos políticos de las mujeres en cada país, proceso en el cual los propios actores nacionales son los protagonistas. Dichos espacios, a nivel colectivo o sus integrantes en forma individual, podrán integrarse además en redes regionales de diálogo, intercambio de experiencias e incidencia en favor de la paridad impulsados por ATENEA, que coadyuven a consolidar un clima político cada vez más favorable hacia la democracia paritaria en la región latinoamericana.

¹ Los diecinueve países donde se tiene previsto aplicar esta iniciativa son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

1.A. Resumen del proceso de aplicación en Argentina y resultados del “Índice de Paridad Política” en el país

La implementación del proyecto ATENEA en Argentina se inició en setiembre de 2016 bajo el liderazgo de la oficina nacional del PNUD, dado que ONU MUJERES e IDEA Internacional no cuentan con una oficina en el país. Este proceso contó con la asesoría permanente de un Equipo Técnico Regional y de un Equipo Interagencial Regional integrado por representantes de las tres organizaciones.

Este informe presenta los resultados de la implementación de las estrategias de información y análisis en Argentina. En este marco se aplicó el Índice de Paridad Política que, en base a los preceptos establecidos en los instrumentos internacionales adoptados por los Estados, define el derecho a la participación política de las mujeres como: *“El derecho (...) al acceso y la plena participación en la vida política y pública lo que implica un ejercicio real y efectivo del poder político así como del proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida pública y política en igualdad de condiciones con los hombres y sin discriminación de ningún tipo”*².

A partir de esta definición, el Índice de Paridad Política mide el estado del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria, en base a las dimensiones e indicadores que se detallan en el Cuadro 1.

Para ello, el Índice otorga puntuaciones entre 0 y 100 por cada indicador, en promedio por cada dimensión y en promedio para el país, en base a la distancia del puntaje obtenido respecto de objetivos predefinidos para cada indicador. Las fórmulas y los pasos específicos de cálculo pueden consultarse en el Cuadro 2.

Realizados los cálculos, Argentina obtuvo un puntaje global promedio de 44,7 en el Índice de Paridad Política, sobre un total de 100 puntos posibles. Si se analiza cada una de las dimensiones del Índice, es importante destacar que, si bien en tres de ellas el país obtuvo puntuaciones superiores a los 50 puntos (lo que implica importantes avances), en otras cuatro los avances parecen lentos y hasta se podría decir que escasos para un país considerado pionero en la región por haber sido el primero en regular legalmente acciones afirmativas para cargos de elección popular, con la aprobación de la Ley 24.012 (ley de cupo femenino) en 1991.

La aplicación del Índice en Argentina se dio en un

CUADRO 1: DIMENSIONES Y NÚMERO DE INDICADORES DEL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA

DIMENSIÓN	I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	III. CUOTA/PARIDAD	IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	V. PODER LEGISLATIVO (CÁMARA BAJA/ ÚNICA)	VI. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL	VII. PARTIDOS POLÍTICOS	VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)
DEFINICIÓN	Recoge las condiciones formales mínimas que cada estado debe implementar para garantizar la igualdad de las mujeres en el ejercicio de la participación política.	Monitorea el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a las autoridades.	Monitorea los esfuerzos del Estado por cumplir sus compromisos generando condiciones a través de acciones afirmativas o medidas paritarias, para asegurar la presencia de las mujeres en cargos de toma de decisiones de todo nivel.	Mide la presencia de las mujeres en el gobierno nacional y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas.	Mide la presencia de las mujeres en el cuerpo legislativo y las condiciones existentes para influir en el diseño y aprobación de leyes nacionales.	Mide la presencia de las mujeres en la administración de justicia y las condiciones existentes para influir en ella.	Mide la presencia de las mujeres en las estructuras partidarias y la existencia de condiciones que les permitan influir en la toma de decisiones partidarias y, por tanto, en la agenda política y el debate público.	Mide la presencia de las mujeres en los gobiernos municipales y las condiciones existentes para influir en el diseño de políticas públicas a nivel municipal.
NÚMERO DE INDICADORES	5	1	9	5	10	3	5	2

² Al respecto ver ATENEA - Documento Explicativo del Índice de Paridad Política, pág. 4.

contexto político particular, pues el debate sobre la necesidad de ir más allá de las cuotas electorales de 30 % y de avanzar hacia la paridad política se instaló en la agenda política en 2016, tanto en las provincias como en el escenario nacional. Durante ese año, las provincias de Buenos Aires, Chubut, Salta y Neuquén regularon la paridad de género en la composición de las listas electorales, sumándose a las provincias de Santiago del Estero, Córdoba y Río Negro que ya lo habían hecho entre los años 2000 y 2002. En el Congreso de la Nación, la paridad política se discutió en ambas cámaras y se logró la media sanción de dos proyectos (uno en el Senado y otro en Diputados, respectivamente)³. Estas propuestas cobraron impulso por la acción interpartidaria de senadoras y diputadas, con el respaldo de agencias de la cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil y referentes del ámbito académico que realizaron actividades y campañas públicas de apoyo.

El 19 de octubre –día de la convocatoria #NiUnaMenos a una masiva manifestación contra la violencia machista– el Senado dio media sanción a un proyecto de ley de paridad de género en la conformación de las listas legislativas nacionales y de autoridades partidarias, girándolo a la Cámara de Diputados. La iniciativa –fruto de la unificación de siete proyectos presentados en la Cámara alta– fue impulsada por las senadoras de distintos partidos, agrupadas en la Banca de la Mujer. La propuesta fue aprobada con 57 votos favorables y únicamente 2 en contra, ambos de legisladores varones de la alianza Cambiemos. El 20 de octubre, por su parte, la Cámara de Diputados dio media sanción a un proyecto de ley de reforma electoral originado por el Poder Ejecutivo que inicialmente no contemplaba ninguna medida vinculada con la igualdad de género. En efecto, el núcleo central de la propuesta del Ejecutivo era la modificación del sistema de emisión del voto (pasando del voto en papel al voto con medios electrónicos), pero diversas diputadas aprovecharon la oportunidad para introducir la paridad de género en la conformación de las listas de diputados, senadores nacionales y parlamentarios del Mercosur. De esta manera, a principios de 2017 el Congreso Nacional contaba con dos iniciativas de paridad con media sanción

³ En el Senado, la discusión sobre la paridad se instaló fuertemente en el marco de las discusiones por nombramiento de integrantes de la Corte Suprema de Justicia. Entonces, varias senadoras y senadores presentaron propuestas de paridad en la integración del máximo tribunal, si bien no se alcanzaron los acuerdos necesarios para la aprobación de una propuesta que incorporara este principio en la selección de los ministros de la Corte. Meses después, en ocasión del debate de una reforma electoral más amplia, la paridad se planteó para las listas de candidatos a cargos legislativos y autoridades partidarias.

CUADRO 2: CUADRO EXPLICATIVO DEL CÁLCULO DEL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA

El Índice de Paridad Política incluye indicadores de carácter dicotómico, de porcentaje o de promedio, que tienen como características comunes el hecho de ser comparables y comprensivos. Los indicadores son comparables porque el objetivo es evaluar la situación de la participación política de las mujeres en una región (en este caso América Latina y el Caribe) y la posición de cada uno de los países con respecto a un ideal de paridad, evaluando la situación de manera transversal entre ellos. Además, los indicadores son comprensivos porque el índice no radica en una sola fuente de variación, sino que varía en función de los 40 indicadores que lo componen.

El cálculo de este Índice implica que, para cada indicador, se defina un objetivo en el que se determina el mejor valor posible al que un país puede llegar. Por ejemplo, en el caso de los indicadores de presencia (en cargos o candidaturas) el objetivo es la paridad, es decir, que las mujeres constituyan un 50 %. En el caso de los indicadores sobre las condiciones para el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres, el objetivo es su existencia (esto es, que estén presentes). Luego se calcula la distancia entre el puntaje efectivo de cada país y el objetivo predefinido, con la finalidad de medir qué tan cerca o lejos se encuentran los países de alcanzar la meta propuesta.

A continuación se estandarizan las distancias hacia los objetivos propuestos de modo que todos los países obtengan un puntaje entre 0 y 1, donde 0 significa que el país cumplió con el objetivo, alcanzando la meta propuesta, y 1 indica que el país está en la peor situación posible con respecto al objetivo. Finalmente, se invierte la escala de cada uno de los indicadores de modo tal que el número 1 refleja la mejor situación posible –es decir, que el país llegó a la paridad y reúne las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres– y 0 refleja la peor situación posible; es decir, que el país no ha logrado ningún avance hacia la meta de la paridad y el establecimiento de condiciones mínimas. Finalmente se multiplica este resultado por 100.

Todos los pasos descritos para el cálculo de cada uno de los indicadores pueden resumirse en la fórmula que se detalla a continuación.

El puntaje del indicador y para el i ésimo (i) país es:

$$y_i = \left(1 - \frac{b - a_i}{b}\right) * 100$$

Donde:

b = Objetivo propuesto para el indicador

a = Valor obtenido para el país (i)

La condición es que si $\frac{b - a_i}{b} < 0$ entonces lo asumimos como 0.

Finalmente, para obtener la puntuación global por país se calcula el promedio aritmético de los indicadores para cada dimensión, siendo el promedio de las dimensiones el puntaje final.

en cada Cámara, restando su tratamiento (y eventual aprobación) en la otra para su sanción como ley nacional.

En Argentina, el diseño de la ley de cupo femenino favoreció el acceso de las mujeres a las candidaturas partidarias y a los cargos de representación popular, y esto se refleja en el Índice donde la dimensión de **“Cuota/Paridad”** obtuvo 69,3 puntos, el mayor en todas las dimensiones medidas en el país. En efecto, aunque el porcentaje de 30 % ha sido superado en América Latina por las regulaciones paritarias, el diseño del cupo femenino ha permitido contar, en el ámbito nacional, con una medida que contempla sanciones efectivas (la no inscripción de listas) y no prevé excepciones para su aplicación. Al mismo tiempo, el puntaje alcanzado en esta dimensión refleja los avances en el ámbito subnacional, donde siete provincias han creado medidas de paridad de género con mecanismos de alternancia.

Ahora bien, **uno de los principales hallazgos de este informe es que la representación política de las mujeres en Argentina ha encontrado un techo que parece difícil de superar sin producir nuevas reformas paritarias.** De esa manera, si se aprobaran leyes de paridad política en el Congreso Nacional y en las legislaturas provinciales que todavía no cuentan con estas medidas, Argentina podría alcanzar el máximo puntaje en esta dimensión del Índice, volviendo a ocupar un lugar de vanguardia en la región.

La segunda puntuación más alta del Índice de Paridad Política se obtuvo en la dimensión **Compromisos Nacionales con la Igualdad en la Constitución y el Marco Legal**, donde Argentina logró 60 puntos al haber incluido la igualdad como precepto constitucional, aunque no se haya constitucionalizado la paridad ni se haya sancionado una ley general de igualdad. Este puntaje refleja, a su vez, la existencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia para las mujeres y otra contra la discriminación. En tercer lugar se ubicó la dimensión **Poder Legislativo**, con 59 puntos. En referencia a los indicadores relacionados con la nominación y la presencia de mujeres en la Cámara baja del Congreso de la Nación, la ley de cupo femenino hizo notar su impacto: en la elección analizada, el porcentaje de mujeres candidatas fue de 41,8 % y el de electas fue de 37,5 %.

Como se señala en el informe, el punto crítico en Argentina no es que la cuota de género no haya favorecido una mayor elegibilidad de las mujeres, sino que, visto desde un punto de vista paritario, su representación ha llegado a un techo. Esto señala un escenario en el cual el salto paritario es improbable bajo el mismo diseño. En este contexto, si se

analiza no solo la presencia, sino también las condiciones en las que las mujeres ejercen los cargos legislativos, las puntuaciones descienden cuando se trata del ejercicio de algunas posiciones de mayor poder en la vida parlamentaria. Así, por ejemplo, las mujeres solo representan el 25 % de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y, aunque presiden un tercio de las comisiones permanentes (31 %), están más presentes en aquellas comisiones que se ocupan de la política social y el cuidado (que más adelante se denominan de “reproducción”) que en las comisiones que tratan temas económicos e institucionales (que se denominan de “producción” y de “reproducción del sistema”, respectivamente). De todas maneras, también hay que señalar que las diputadas nacionales ejercen el 37 % de las presidencias de bloque (Jefaturas de bancada), lo cual es un avance.

En cuanto al tratamiento de los temas de igualdad de género en el Congreso, si bien en la Cámara de Diputados existe una comisión dictaminadora permanente para temas vinculados con los derechos de las mujeres (la comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia), no existe una Unidad Técnica que apoye a los legisladores y las legisladoras en la transversalización de género en el debate y la legislación producida. En la Cámara, a diferencia del Senado, tampoco existe una bancada femenina que pueda, a través de la concertación interpartidaria, ayudar a visibilizar estos temas y a sus integrantes, y promover que las cuestiones referidas a la igualdad de género lleguen a ser tratadas.

En el otro extremo, el de aquellas dimensiones donde se registran los menores avances, se ubica la del **Poder Ejecutivo y Administración Pública**, en la que Argentina obtuvo una puntuación promedio de 46 puntos. Dentro de esta dimensión, el país logró el mayor puntaje en el indicador que mide la existencia de diferencias entre hombres y mujeres en el tiempo de ejercicio en cargos ministeriales, pues en el caso argentino no se encontró, en promedio, ninguna diferencia. Aunque este es un dato, también llama la atención la escasa presencia de mujeres en gabinetes ministeriales (13,6 % en 2016), además de su total ausencia en sectores asociados con temas productivos. La subrepresentación se replicó en los cargos viceministeriales, donde las mujeres solo ejercían el 14,1 % de las Secretarías de Estado. Por último, respecto del indicador que puntúa la existencia y el nivel jerárquico del mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres o la igualdad de género en el Poder Ejecutivo Nacional, Argentina obtuvo solo la mitad del máximo puntaje posible (50 puntos sobre 100), pues el Consejo Nacional de las Mujeres no tiene rango ministerial.

CUADRO 3: RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DEL “**ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA**” EN ARGENTINA (POR INDICADOR, POR DIMENSIONES Y GLOBAL)

DIMENSIÓN	NÚMERO	INDICADORES	PUNTAJE
I. COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL	11	Inclusión de igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional.	100
	12	Inclusión de la paridad como precepto constitucional.	0
	13	Existencia de ley de Igualdad.	0
	14	Existencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia.	100
	15	Existencia de una ley de contra la discriminación.	100
	TOTAL DIMENSIÓN		60
II. EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO	16	Participación electoral de mujeres.	N.D.
	TOTAL DIMENSIÓN		N.A.
III. CUOTA/ PARIDAD	17	Porcentaje legal mínimo de mujeres en altos cargos de la administración pública.	0
	18	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas al Parlamento	60
	19	Calificación del diseño de la cuota/paridad 1 (parlamentaria): existencia de un mandato de posición en las listas electorales.	50
	110	Calificación del diseño de la cuota/paridad 2 (parlamentaria): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.	100
	111	Calificación del diseño de la cuota/paridad 3 (parlamentaria): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad.	100
	112	Porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en candidaturas a concejos municipales.	65
	113	Calificación del diseño de la cuota/paridad 4 (local): existencia de un mandato de posición en las listas electorales.	54
	114	Calificación del diseño de la cuota/paridad 5 (local): existencia de sanción por incumplimiento de la cuota/paridad.	95
	115	Calificación del diseño de la cuota/paridad 6 (local): existencia de restricciones para aplicar la cuota o paridad.	100
TOTAL DIMENSIÓN		69,3	
IV. PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	116	Porcentaje de mujeres titulares de Ministerios o Secretarías del Estado.	27,2
	117	Porcentaje de mujeres que ocupan Ministerios/Secretarías de Estado de "producción" y "preservación del sistema".	25
	118	Diferencia por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon un Ministerio en los gabinetes en el último período presidencial.	100
	119	Porcentaje de mujeres titulares de Viceministerios.	28
	120	Existencia y nivel jerárquico del mecanismo nacional de Mujer/Género en el Poder Ejecutivo.	50
	TOTAL DIMENSIÓN		46

DIMENSIÓN	NÚMERO	INDICADORES	PUNTAJE
V. PODER LEGISLATIVO (CÁMARA BAJA/ ÚNICA)	I21	Porcentaje de mujeres inscritas como candidatas.	83,6
	I22	Índice de cumplimiento de la cuota/paridad legal.	100
	I23	Porcentaje de mujeres electas (titulares).	71,2
	I24	Porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva.	50
	I25	Porcentaje de comisiones presididas por una mujer.	62,2
	I26	Porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres.	53
	I27	Porcentaje de jefas de bancadas.	70,2
	I28	Existencia de comisión de Mujer/Género.	100
	I29	Existencia de Unidad Técnica para la transversalización de género.	0
	I30	Existencia de bancada femenina.	0
	TOTAL DIMENSIÓN	59	
VI. PODER JUDICIAL Y PODER ELECTORAL	I31	Porcentaje de juezas o magistradas en la Corte Suprema de Justicia de la Nación.	50
	I32	Porcentaje de magistradas en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE).	0
	I33	Existencia de mecanismo de género en los máximos órganos jurisdiccionales electorales (OJE).	0
	TOTAL DIMENSIÓN	16,7	
VII. PARTIDOS POLÍTICOS	I34	Nivel de compromiso estatutario con los principios de igualdad de género y/o no discriminación por sexo.	18,8
	I35	Porcentaje de mujeres en la máxima instancia ejecutiva partidaria nacional.	56,4
	I36	Porcentaje de partidos políticos con Unidades de la Mujer/Igualdad.	37,5
	I37	Habilitación normativa de la unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos como participante en la definición de candidaturas	0
	I38	Porcentaje de partidos políticos que incluyen agenda de igualdad de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial.	25
	TOTAL DIMENSIÓN	27,5	
VIII. GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL)	I39	Porcentaje de alcaldesas.	5,8
	I40	Porcentaje de concejales en el gobierno municipal.	63,4
	TOTAL DIMENSIÓN	34,6	
TOTAL ARGENTINA 2016		44,7	

N.D.= No disponible / N.A.= No aplica.

*En los indicadores 8 y 12 solo se obtiene puntaje si la medida establecida aplica a las candidaturas a ser inscritas en cada competencia electoral.

Año de las últimas elecciones presidenciales analizadas: 2015, Año de las últimas elecciones parlamentarias analizadas: 2015, Período de recolección de información: Julio-Septiembre de 2016.

Entre las dimensiones con la menor puntuación se encuentra la de **Gobierno Local (Municipal)**, con un puntaje promedio de 34,6. En este caso, los datos que se presentan en el informe corresponden únicamente a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, pues el país carece de información oficial para los 1.128 municipios argentinos. Con estas limitaciones, es de destacar el ínfimo porcentaje de mujeres en cargos de Intendencia: apenas 2,9 % en la provincia más grande y poblada del país. En contraste, en las concejalías –para cuyas nominaciones hasta el 2016 se aplicaba la cuota del 30 %– el porcentaje de mujeres alcanza un 31,7 %.

Siguiendo con el orden descendente en la puntuación, la dimensión de **Partidos políticos** obtuvo un puntaje de apenas 27,5. Es interesante notar que el máximo puntaje obtenido entre los indicadores de esta dimensión fue el referido a la presencia de mujeres en las máximas instancias ejecutivas partidarias nacionales, donde representan (en promedio) un 28,2 % en ocho partidos analizados. Pero, en contraste, se encontró que solo una organización política había incluido los principios de igualdad de género y no discriminación por sexo en sus estatutos, y se registraron puntuaciones bajas en los indicadores que miden la existencia de unidades de la mujer y sus atribuciones, ya que solo tres partidos contaban con estas instancias y en ningún caso con facultades para promover la inclusión de mujeres en la selección de candidaturas. Lo mismo sucedió en el indicador que mide la presencia de propuestas de igualdad de género en las plataformas presentadas en la última elección presidencial.

Finalmente la dimensión del **Poder Judicial y el Poder Electoral** recibió la puntuación promedio más baja: 16,7. Ello se debe a la presencia mínima de magistradas en la Corte Suprema de Justicia, donde apenas una de sus cuatro integrantes actuales es mujer, mientras que la Cámara Nacional Electoral está integrada solamente por hombres y no cuenta con una Unidad de Género que trabaje la transversalización del tema en su interior.

Por último, es importante señalar que en el caso argentino (al igual que en el caso uruguayo), el Índice tuvo que ser calculado solo en base a siete de las ocho dimensiones previstas. Ello responde a que no se cuenta con la información desagregada por sexo referida al ejercicio del voto, requerida para poder calcular el indicador de participación electoral de las mujeres que se contempla en la dimensión de **Ejercicio del derecho al sufragio**.

En resumen, Argentina tiene el gran desafío de volver a promover y aprobar importantes reformas, esta vez desde una perspectiva paritaria, para garantizar un ejercicio igualitario y efectivo de los derechos políticos de las mujeres y mejores condiciones para dicho ejercicio, no en el ámbito legislativo –donde se han logrado avances– sino en todos los niveles de gobierno y en todos los poderes del Estado, en varios de los cuales subsisten grandes retos. Los resultados de este Índice constituyen solo una primera fotografía del estado de situación de la participación política de las mujeres argentinas en el ámbito institucional. A continuación se presenta el diagnóstico integral y detallado de la situación, y las recomendaciones perfiladas en base, no solo a los indicadores medidos por el referido Índice de Paridad Política, sino también mediante el uso de información complementaria que, conjugados, permiten comprender con cabalidad la situación y los cambios que se proponen en este país.



2

LA APLICACIÓN DE

ATENEA

EN ARGENTINA

2.A. Contexto y marco conceptual del diagnóstico sobre el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres en Argentina

El presente diagnóstico sobre el estado de situación del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en Argentina recoge los resultados obtenidos en la aplicación del Índice de Paridad Política de ATENEA. La información recabada y su análisis ofrecen un panorama comprensivo de los derechos consagrados en el marco normativo y de las condiciones existentes para su ejercicio efectivo, mostrando avances y retos para alcanzar la paridad política en el país.

El Índice de Paridad Política es el producto de un amplio esfuerzo de recolección de información primaria. Para su sistematización se empleó la *Ficha de recolección de información a nivel de país* de ATENEA, una herramienta estandarizada que permite la comparación entre países. En Argentina, este proceso se desarrolló entre los meses de julio y octubre de 2016, considerando los resultados de las elecciones nacionales realizadas en octubre del año anterior⁴. La elaboración del Índice de Paridad Política coincidió con el tratamiento de proyectos de ley de paridad en las dos cámaras del Congreso de la Nación (Diputados y Senado) y en varias legislaturas provinciales. Si bien al cierre de este informe la paridad política aún no había sido aprobada en el Congreso, las Legislaturas de Buenos Aires –la provincia más grande del país–, Salta, Chubut y Neuquén adoptaron leyes de paridad en 2016, dando un verdadero salto cualitativo en la promoción y protección de los derechos políticos de las mujeres.

El diagnóstico aborda las ocho dimensiones del Índice de Paridad Política: 1) compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal, 2) ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio, 3) adopción de medidas de cuota o paridad, 4) presencia de mujeres en el poder ejecutivo y la administración pública y existencia de condiciones mínimas para el ejercicio del cargo, 5) presencia de mujeres en el poder legislativo y existencia de condiciones mínimas para el acceso y ejercicio del cargo, 6) presencia de mujeres en los poderes judicial y electoral, y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo, 7) presencia de mujeres en los partidos políticos y condiciones mínimas para su participación en igualdad de condiciones, y 8) presencia de mujeres en los gobiernos locales (en el caso argentino, municipales y provinciales). Estas ocho dimensiones y sus cuarenta

indicadores permitieron medir el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres y las condiciones mínimas para su participación en la vida pública, desde una perspectiva paritaria.

La herramienta ATENEA se apoya en el marco conceptual de la *Declaración de Atenas* (1992), que estableció el horizonte de una democracia paritaria, entendida como el acceso paritario a mandatos y funciones, y la necesidad de avanzar hacia la total integración de las mujeres en las sociedades democráticas. Desde esta perspectiva, las sociedades están integradas en partes iguales por mujeres y hombres, y la representación equilibrada de ambos sexos en las funciones decisorias de la política es una precondición para alcanzar la igualdad sustantiva.

En este informe, la incorporación de las mujeres en espacios de decisión se analiza a partir del criterio de paridad estricta, que implica la participación de ambos sexos en igual proporción (50/50). La recolección de los datos para el Índice de Paridad Política se basó en la sistematización, la revisión y el análisis de información de fuentes primarias, acudiéndose a fuentes secundarias para complementar, ampliar y contextualizar los datos. Entre las fuentes principales del diagnóstico de país se encuentran:

- Constitución Nacional, Código Electoral Nacional (Ley 19.945 y sus modificatorias), Ley 24.012 y sus reglamentaciones (decretos 1246/2000 y 451/2005), ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (26.571), leyes de cuota y paridad provincial.
- Datos oficiales provistos por la Dirección Nacional Electoral y la Secretaría de Asuntos Municipales (Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación), la Cámara Nacional Electoral, la Dirección de Información Parlamentaria del H. Congreso de la Nación y la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Bases de datos del proyecto GPS del Estado de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y la ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública), Mapa del Estado (Ministerio de Modernización de la Nación).
- Cartas orgánicas (estatutos) y programas de gobierno de los partidos políticos y/o alianzas políticas analizadas.
- Estudios, informes e investigaciones sobre las temáticas abordadas; informes presentados por

⁴ En el mes de octubre de 2015, en Argentina se celebraron elecciones primarias y generales para la elección de presidente y vicepresidente, senadores (ocho provincias), diputados nacionales y parlamentarios del MERCOSUR.

el Estado Argentino al Comité CEDAW (y sus respuestas).

El diagnóstico de país se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta una breve caracterización del marco institucional argentino y de la situación general de las mujeres. A continuación, se analiza el estado de situación de Argentina en cada dimensión del Índice de Paridad Política, señalando avances y desafíos para alcanzar la paridad, de acuerdo con los puntajes obtenidos en los indicadores relevados. A efectos de profundizar el diagnóstico de país y extraer lecciones que aporten al diseño de rutas de acción y políticas públicas, el informe incorpora información complementaria, identifica buenas prácticas y establece algunas condiciones que favorecieron la conquista y el ejercicio de derechos políticos de las mujeres en el país. Finalmente, se formulan conclusiones basadas en la evidencia analizada y recomendaciones para lograr la plena incorporación de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisión, según el horizonte paritario. Las recomendaciones no tienen un carácter exhaustivo, sino que pretenden señalar algunos nudos críticos para el debate, la apropiación y la definición de alternativas y estrategias por parte de los actores y las instituciones nacionales.

2.B. El marco institucional y el federalismo electoral

Argentina es una República federal con un gobierno central, veintitrés provincias y una Ciudad Autónoma (Buenos Aires). En este esquema federal, cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires dictan sus constituciones, se rigen por instituciones propias y establecen su propio sistema electoral para cargos subnacionales (de nivel provincial y municipal)⁵. Esta realidad institucional convierte a la Argentina en uno de los países más complejos de América Latina en términos electorales⁶.

Argentina no cuenta con un sistema de partidos nacionalizado y homogéneo en todo el territorio nacional, sino con un sistema federalizado (Gibson y Suárez Cao 2010) con múltiples sistemas partidarios

provinciales. En consecuencia, existen pocos partidos nacionales y una diversidad de partidos o alianzas que compiten solo en una o en pocas provincias (llamados “agrupaciones de distrito”). Con frecuencia, la competencia política nacional se estructura alrededor de alianzas transitorias de partidos que varían entre provincias y entre categorías de competencia (legislativa o presidencial).

2.C. Situación general de las mujeres en el país

El Estado argentino suscribe a la normativa de derechos humanos y ha realizado avances significativos en la protección de los derechos de las mujeres. En el plano internacional, se destaca la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de su Protocolo Facultativo, junto con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará) en el contexto regional. Además, Argentina ha tenido una participación activa en las sesiones del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos, que incluye los derechos de las mujeres (PNUD y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2015).

Argentina es uno de los países con mejor desempeño en el Índice de Desarrollo de Género y en el Índice de Desigualdad de Género (PNUD 2015a)⁷. La condición de las mujeres ha mejorado a través de los años y, si bien el país no tiene una ley marco de igualdad de género o un plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos entre mujeres y hombres, el activismo de mujeres desde la sociedad civil y en el Poder Legislativo favoreció la introducción de importantes reformas legales e institucionales. Con todo, persisten desigualdades que limitan la autonomía de las mujeres en diferentes esferas de la sociedad argentina.

Desde el retorno de la democracia en 1983, las mujeres alcanzaron importantes logros educativos y aumentaron su participación económica (PNUD 2014). La tasa de alfabetización de las mujeres de 15 a 24 años muestra una alta cobertura (PNUD y Con-

⁵ Incluso en algunas provincias los municipios dictan sus propias reglas electorales y pueden celebrar sus elecciones con independencia de la convocatoria provincial.

⁶ En este marco, la ley de cuotas nacional (Ley 24.012) se aplica a las candidaturas al Congreso de la Nación y al Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) pero coexiste con más de veinte leyes de cuota y paridad para candidaturas legislativas provinciales y, en algunos casos, municipales.

⁷ Al igual que el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Desarrollo de Género mide las tres dimensiones básicas del desarrollo humano de un país: gozar de una vida larga y saludable (salud), alcanzar los conocimientos necesarios para desenvolverse en la sociedad contemporánea (educación) y contar con los recursos que permitan una vida decente (ingreso), incorporando la relación entre los valores del IDH para mujeres y hombres. A su vez, el Índice de Desigualdad de Género mide la desigualdad en los logros alcanzados entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

sejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2015). La razón de femineidad en el conjunto de los niveles educativos (preescolar, primario, secundario y terciario/universitario) es superior al 100 % en todas las provincias (Censo 2010) y las mujeres tienen una participación significativamente superior que los hombres en los niveles educativos más altos (PNUD y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2015). En 2011, el 57,5 % del total de estudiantes de las universidades públicas y el 61,5 % de sus graduados eran mujeres (Ministerio de Educación de la Nación 2011). Sin embargo, el Comité CEDAW ha señalado aspectos críticos, como el alto número de mujeres que abandona la escuela a causa de embarazos en la adolescencia⁸. Por otra parte, la mejor posición relativa de las mujeres en materia educativa no se refleja en su desempeño en el mercado laboral.

En Argentina, la tasa de actividad de las mujeres es de 47,2 %, la de empleo es de 42,2 % y la de desocupación, de 10,5 % (contra tasas de 69,6 %, 63,7 % y 8,5 % de los hombres) (EPH-INDEC 2016). De acuerdo al Informe final de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las mujeres continúan enfrentando procesos de segregación horizontal y vertical en el ámbito laboral, ya que están sobrerrepresentadas en los puestos de mayor informalidad, menor jerarquía y calificación (PNUD y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales 2015: 106). Según el Informe Mundial sobre Salarios 2014/15 de la Organización Internacional del Trabajo, las mujeres argentinas ganan –en promedio– un 27,2 % menos que los hombres, y esta brecha se amplía a medida que desciende el nivel educativo de las primeras (CNM 2016). Pero existen brechas significativas en el acceso a posiciones jerárquicas de jefatura y dirección, donde las mujeres ocupan únicamente un tercio de las mismas, lo que restringe su trayectoria laboral (PNUD 2014).

A su vez, prevalecen las desigualdades de género en el trabajo doméstico no remunerado, al cual las mujeres dedican el 75 % de su tiempo, contra un 24 % de dedicación en el caso de los hombres (INDEC 2013). De esta manera, “cuando las mujeres se insertan en el mercado laboral, generalmente continúan a cargo de las actividades de cuidado y organización de sus hogares, en detrimento de su tiempo de descanso y ocio” (PNUD 2014: 25). Se estima que cada 30 horas una mujer es víctima de femicidio y se registran niveles elevados de violencia de género (CNM 2016), lo cual recientemente ha generado reclamos y movilizaciones ciudadanas masivas bajo la consigna “Ni Una Menos”.

2.D. Resultados del Índice de Paridad Política en Argentina

2.D.1. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal (Dimensión 1)

La primera dimensión del Índice de Paridad Política analiza las condiciones formales mínimas que ofrece el Estado argentino para el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, sin ninguna clase de discriminación y exclusión. El país obtuvo 60 puntos en esta dimensión (sobre un máximo posible de 100), lo que refleja la existencia de un marco legal relativamente robusto, aunque –como se verá más adelante– con algunos vacíos y aspectos por fortalecer. Es importante señalar que el Índice de Paridad Política examina la existencia de compromisos normativos con la igualdad y la no discriminación en razón del género, pero no evalúa la implementación ni la efectividad de las leyes vigentes, lo que debe ser materia de otros estudios específicos.

En materia de compromisos normativos, entonces, los mayores avances se registraron en tres indicadores: (i) inclusión de la igualdad entre hombres y mujeres como precepto constitucional (Art. 37 de la Constitución reformada en 1994), (ii) existencia de una ley de acceso a una vida libre de violencia de carácter integral (Ley 26.485) y (iii) existencia de una ley de contra la discriminación (Ley 23.592, sobre actos discriminatorios), con 100 puntos cada uno. Las debilidades encontradas tienen que ver con (iv) la inexistencia de una ley de igualdad y (v) la no incorporación del principio de paridad en el texto constitucional, dos indicadores que recibieron el valor más bajo (0 puntos cada uno).

El Estado argentino ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales vinculantes que manifiestan un compromiso con la igualdad, la no discriminación y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres, de alcance universal y regional (Cuadro 4). Junto con estos compromisos vinculantes, existen otros acuerdos no vinculantes pero muy significativos por su influencia en las leyes y políticas para garantizar la participación de las mujeres en la vida pública, como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y sus procesos de seguimiento, o los Consensos de la Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe.

⁸ Observaciones del Comité CEDAW al Estado argentino, 18 de noviembre de 2016.

CUADRO 4: INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VINCULANTES SOBRE LA CONDICIÓN DE LAS MUJERES VIGENTES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA, POR AÑO DE SUSCRIPCIÓN Y RATIFICACIÓN

ALCANCE	INSTRUMENTO	AÑO DE SUSCRIPCIÓN	AÑO DE RATIFICACIÓN
UNIVERSAL	Carta de las Naciones Unidas (1945)	1945	1945
	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952)	1953	1960
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	1968	1986
	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979)	1980	1985
	Protocolo Facultativo de la CEDAW (1999)	2006	2007
REGIONAL	Carta de la Organización de Estados Americanos (1948)	1948	1956
	Convención Interamericana sobre la Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (1948)	1948	1957
	Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	1984	1984
	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988)	1988	2003
	Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994)	1994	1996

CEDAW, IGUALDAD REAL Y ACCIONES POSITIVAS EN LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA

Argentina ratificó la CEDAW en 1985 sin reservas y en 1994 le otorgó jerarquía constitucional, por lo cual esta Convención complementa los derechos y las garantías reconocidos en el país (Art. 75, inciso 22)⁹. En sintonía con la CEDAW, la Constitución reformada en 1994 también incorporó el principio de *igualdad real* entre mujeres y hombres en el acceso a cargos electivos y partidarios (Art. 37) y facultó al Congreso a promover medidas de acción positiva para garantizar el ejercicio efectivo de derechos (Art. 75, inciso 23).

En gran medida, la incorporación de estos principios, derechos y garantías fue el fruto de la incidencia política de las mujeres de distintos partidos al interior de la Convención Nacional Constituyente de 1994, ya que gracias a la ley de cuota de género aprobada en 1991 (Ley 24.012), ellas representaron un tercio de dicho cuerpo colegiado. Dicha Convención Constituyente fue, en rigor, la “experiencia legislativa nacional con mayor presencia de mujeres de la historia argentina” (CNM 1995b: 30) hasta ese momento, y las mujeres convencionales colaboraron más allá de las etiquetas partidarias para la incorporación de este articulado en la Carta Magna del país.

CUADRO 5: PRINCIPIOS DE IGUALDAD REAL Y ACCIÓN POSITIVA EN LA CONSTITUCIÓN

	ASPECTOS DESTACADOS:
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 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”.

⁹ Además de la CEDAW, 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 Cruelles, 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.

En 2007, con el impulso de legisladoras de distintos partidos políticos, el Congreso ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que establece procedimientos para la presentación de denuncias sobre violaciones de los derechos humanos consagrados en la Convención (Borner et al. 2009). La Ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW sin reservas (Ley 26.171) se originó en un proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional, el cual, en general, tuvo mayor receptividad entre legisladoras que entre legisladores de distintos partidos.

EL PAPEL DE LAS LEGISLADORAS EN LA VOTACIÓN DE LA LEY DE APROBACIÓN DEL PROTOCOLO FACULTATIVO DE LA CEDAW

- En el proceso de tratamiento del proyecto de ley de Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, las legisladoras de diferentes partidos formaron coaliciones de apoyo dentro y fuera del Congreso para lograr su aprobación y mostraron un comportamiento diferenciado en la votación del proyecto en las dos cámaras.
- En el Senado, el proyecto tuvo 32 votos a favor, un 40 % de los cuales provino de mujeres. En Diputados, aproximadamente dos tercios de las mujeres de la cámara votó el proyecto de forma afirmativa, duplicando la proporción de diputados (Borner et al. 2009). Más aun, entre los diputados hubo niveles elevados de ausentismo, ya que prácticamente la mitad no se presentó en la votación (Ibid. 2009: 128).

EL MARCO LEGAL PARA EL ACCESO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

En Argentina, la legislación nacional regula el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia desde una perspectiva integral, en concordancia con la Convención de Belem do Pará. La Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia

contra las mujeres (26.485) sancionada en 2009 y reglamentada en 2010 (Decreto 1011/2010), define a 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”, estableciendo que quedan comprendidas las acciones perpetradas por el Estado o por sus agentes (Art. 4) .

A partir de esta definición comprensiva, el artículo 5 establece cinco *tipos de violencia*: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica, y el artículo 6 identifica seis *modalidades* en que se manifiestan: la violencia doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática. De esta manera, la Ley 26.485 trasciende la violencia doméstica reconocida en la legislación preexistente (Ley 24.417 de Protección contra la Violencia Familiar) “para adquirir una dimensión transversal que proyecta su influencia sobre todos los ámbitos en los que las mujeres desarrollan sus relaciones interpersonales” (CNM 2016: 16).

De acuerdo con la legislación en vigencia, los tres poderes del Estado están obligados a adoptar medidas que garanticen la igualdad, aunque el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) tiene responsabilidades específicas como ente rector de la política. Así, por ejemplo, el CNM es el organismo responsable de la elaboración, la implementación y el monitoreo de un plan nacional para abordar la violencia contra las mujeres y debe velar por la coordinación de acciones y la promoción de servicios de asistencia integral y gratuita en todo el territorio nacional, garantizando instancias de tránsito y albergue .

En 2016, a siete años de la sanción de la Ley 26.485, el CNM lanzó el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019. Este plan establece dos ejes de actuación orientados a la prevención y a la atención integral de las mujeres en situación de violencia de género, así como tres ejes transversales referidos a la formación en perspectiva de género en todos los niveles, la articulación y coordinación institucional, y el monitoreo y evaluación de las políticas

¹⁰ A los efectos de esta ley, se considera violencia indirecta a toda conducta, acción u omisión, disposición, criterio o prácticas discriminatorias que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón” (Art. 4).

¹¹ Desde su promulgación en 2009, la implementación de la Ley 26.485 ha sido materia de preocupación en el Congreso, donde se presentaron pedidos de informes al Poder Ejecutivo Nacional (Caminotti 2015), y también por parte del Comité CEDAW. En sus últimas observaciones al país, el CEDAW recomendó asignar recursos presupuestarios adecuados para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, asegurar recursos para la generación de datos estadísticos actualizados y desagregados sobre casos violencia de género, brindar reparación y asistencia jurídica a las mujeres víctimas de violencia de género y garantizar servicios de asesoramiento jurídico y psicológico, rehabilitación y otros servicios de apoyo accesibles a las mujeres de minorías étnicas, con discapacidad, migrantes y refugiadas, entre otras medidas (Comité CEDAW 2016).

del Estado, en un esfuerzo por fortalecer el marco institucional y de políticas públicas.

Además de la legislación descrita, en los últimos años se adoptaron otras medidas legislativas para garantizar y proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Entre ellas se destacan las reformas al Código Penal que eliminaron la figura del “Avenimiento” (por la cual una víctima de violación podía eximir a su agresor de la pena prevista por ese delito al contraer matrimonio) e impusieron la pena de reclusión perpetua a quien mate a una mujer ejerciendo violencia de género (Ley 26.791/2012). La Ley 27.063 (Código Procesal Penal) sancionada en 2014 redujo la duración de los procedimientos legales reconociendo los derechos de las víctimas de violencia de género y la Ley 27.210 sancionada en 2015 creó un cuerpo de defensores especializados para proporcionarles asistencia jurídica.

RETOS DEL PAÍS EN RELACIÓN AL MARCO NORMATIVO

Junto con los avances y las fortalezas identificadas, el Índice de Paridad Política indica algunos retos para fortalecer el marco legal de protección de derechos de las mujeres y las condiciones habilitantes para su participación política plena. En este sentido, la inexistencia de una ley nacional de igualdad que brinde un marco ordenador para la definición y la coordinación de planes y políticas de género en todos los sectores del Estado representa un vacío en el marco legal.

En 2008, la Agenda de Género para el período 2008-2010 de la Cámara de Diputados incorporó la propuesta de elaborar legislación que creara un plan de igualdad entre mujeres y varones¹². Sin embargo, esta iniciativa no se concretó hasta el momento y Argentina se encuentra rezagada frente a buena parte de los países de América Latina que tienen leyes generales de igualdad (PNUD 2015), como Costa Rica (1990), México (2006), Uruguay (2007) o el Salvador (2011), entre otros casos.

Otro reto es la incorporación de reformas en la ley contra actos discriminatorios (Ley 23.592) que penaliza “la justificación o promoción de la discriminación racial o religiosa en cualquier forma”, y la persecu-

ción o el odio contra personas o grupos a causa de su raza, religión, nacionalidad o ideas políticas (Art. 2 y 3), sin mención expresa de género y orientación sexual. Frente a estas restricciones, tanto la “Agenda de Género 2008-2010” como algunos proyectos legislativos posteriores han propuesto modificaciones referidas a la ampliación de las categorías, la no taxatividad de la enumeración y la especificación de la discriminación por resultado, en concordancia con la CEDAW que tiene jerarquía constitucional en el país.

2.D.2. Ejercicio de las mujeres del derecho al sufragio (Dimensión 2)

La segunda dimensión analizada por el Índice de Paridad Política, el ejercicio del derecho al sufragio, no obtuvo un puntaje en el caso argentino. Si bien es posible saber cuántas mujeres conforman el padrón electoral nacional (16.406.733 electoras, un 51,1 % del electorado en 2015, como lo muestra el Cuadro 6) no se obtuvieron datos desagregados sobre la participación electoral de las mujeres, tomando en cuenta que las mesas de votación son mixtas¹³. Con todo, en un contexto donde el voto es obligatorio y la inscripción en el padrón (registro) electoral es automática, Argentina registra elevados índices históricos de participación electoral de la ciudadanía en general (por encima del 75 %). En la elección presidencial de 2015 votaron 26.048.446 personas (el 81,1 % del padrón nacional).

Hasta 2012 la edad mínima para votar era de 18 años, pero a partir de una reforma de la ley de ciudadanía argentina (Ley 26.774), quienes cumplen 16 años antes de la elección nacional son inscriptos en el padrón y tienen el derecho –aunque no la obligación– de votar. Esto quiere decir que los ciudadanos y las ciudadanas de 16 y 17 años son electores reconocidos, pero su voto es facultativo hasta la mayoría de edad.

En Argentina, como en el resto del mundo, las mujeres pudieron ejercer tardíamente su derecho al voto. El sufragio femenino fue reconocido legalmente en 1947 (Ley 13.010), tres décadas después de la llamada Ley Sáenz Peña que instauró el sufragio “universal” masculino en 1916. La extensión de los derechos políticos fue un reclamo de las sufragistas argentinas de distinta ideología política desde fines del siglo XIX (Barrancos 2002), aunque la ley de voto femenino quedó

¹² La llamada “Agenda de Género para el período 2008-2010” es una resolución de la Cámara de Diputados, de carácter programático, que estableció prioridades legislativas sobre derechos de las mujeres, impulsada por la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y votada en el pleno. En el Congreso de la Nación de Argentina existen tres categorías de proyectos: de ley, de declaración y de resolución. Los proyectos de resolución tienen por objeto la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de las Cámaras, pedidos de informe y cualquier otra disposición que puedan tomar las Cámaras por sí mismas, sin intervención de otro poder.

¹³ En 2009, la Ley 26.571 (de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral) reemplazó las mesas de votación por sexo por mesas de naturaleza mixta.

asociada a la figura de Eva Duarte, quien llevó adelante una intensa campaña durante la presidencia de su esposo, Juan Domingo Perón. Las mujeres votaron por primera vez en las elecciones nacionales de 1952.

CUADRO 6: PADRÓN ELECTORAL DE 2015: COMPOSICIÓN POR SEXO

ELECTORADO	TOTAL	%
TOTAL DE ELECTORES INSCRITOS EN EL PADRÓN ELECTORAL	32.131.153	100 %
TOTAL DE HOMBRES EN EL PADRÓN ELECTORAL	15.724.420	48,9 %
TOTAL DE MUJERES EN EL PADRÓN ELECTORAL	16.406.733	51,1 %

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara Nacional Electoral.

2.D.3. Existencia de mecanismos de cuotas de género o paridad (Dimensión 3)

La tercera dimensión del Índice de Paridad Política analiza la existencia y el diseño de los mecanismos de cuota o paridad de género que se aplican en las candidaturas a los cargos electivos y en los altos cargos de la administración pública. Es importante destacar que el Índice de Paridad Política considera las cuotas electorales en vigencia en el ámbito nacional y local, pero en el caso de Argentina se optó por analizar la legislación nacional y la provincial (en lugar de la municipal), tomando en cuenta las características del federalismo electoral (véase apartado 2.B).

En esta dimensión, el país alcanzó 69,3 puntos (sobre un máximo de 100), el valor más alto de las siete dimensiones analizadas. Este puntaje responde a la vigencia de una ley nacional de cuota de género que ha sido pionera en América Latina y en el mundo (Ley 24.012), y que tiene fortalezas en su diseño, junto a la normativa vigente en las provincias, donde existen leyes de paridad política.

Al desagregar los valores para cada indicador, en el caso de la legislación nacional los puntajes más altos se corresponden con: (i) la existencia de sancio-

nes por incumplimiento de la cuota y (ii) la ausencia de restricciones para su aplicación (100 puntos cada uno), seguidos por (iii) el porcentaje mínimo de candidaturas de mujeres (60 puntos) y (iv) la existencia de mandato de posición de las candidatas en las listas electorales (50 puntos). En el otro extremo, (v) la inexistencia de cuotas para cargos en la administración pública recibió 0 puntos.

En cuanto a la legislación provincial (donde los puntajes representan valores promedio para las 22 leyes de cuota y paridad en vigencia al momento de la recolección de datos), los indicadores mejor posicionados fueron (vi) la ausencia de restricciones para la aplicación de las cuotas y las medidas paritarias (100 puntos), (vi) la existencia de sanciones por incumplimiento (95 puntos) y (vii) el porcentaje legal mínimo que regula la participación por sexo en las candidaturas legislativas provinciales, y que va de 25 % a 50 % (65 puntos). Finalmente, el indicador sobre la existencia de mandatos de posición de las candidatas en las listas obtuvo 54 puntos.

Estos puntajes muestran que el país tiene dos grandes desafíos en el camino hacia la igualdad sustantiva en la vida pública y política: la adopción de legislación de paridad en el Congreso Nacional –donde se pusieron en discusión iniciativas que no lograron aprobarse en 2016–; y la profundización de las reformas paritarias en aquellas provincias que todavía no cuentan con esta clase de legislación¹⁴.

LA LEY DE CUPO FEMENINO: UNA MEDIDA PIONERA QUE SE TRANSFORMÓ EN UN TECHO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

En 1991, el Congreso argentino aprobó la primera ley de cuotas del mundo. La Ley 24.012 de cupo femenino modificó el artículo 60 del Código Electoral Nacional para exigir la incorporación de un mínimo de 30 % de mujeres, “en proporciones con posibilidad de resultar electas”, como condición para la inscripción de las listas de candidatos nacionales que presentan los partidos políticos. Hasta el año 2000, esta norma regía únicamente para las candidaturas a diputados y convencionales constituyentes nacionales. A partir de 2001, cuando los integrantes del Senado de la Nación pasaron a ser electos a través del voto ciudadano (anteriormente eran designados por las legislaturas provinciales), el cupo femenino pasó a regir para las candidaturas a la Cámara alta y, más recientemente se hizo extensivo a las listas de candidatos al PARLASUR.

¹⁴ Tres provincias tenían leyes de paridad política al momento del relevamiento de los datos para ATENEA (julio-septiembre de 2016), y se sumaron cuatro con posterioridad.

El breve articulado de la Ley 24.012 no clarifica cómo deben ubicarse las candidatas en las listas partidarias (cerradas y bloqueadas), pero sus detalladas reglamentaciones introdujeron exigencias precisas para las agrupaciones políticas¹⁵. De acuerdo con estas normativas, el 30 % es una *cantidad mínima* y las candidatas tienen que ubicarse en lugares de las listas con posibilidades ciertas de salir elegidas. Con este criterio, el 30 % se aplica a la totalidad de la lista, pero también abarca al número de cargos legislativos que cada partido pone en juego en un distrito electoral¹⁶. Por ejemplo, si un partido se presenta a elecciones por primera vez, no renueva cargos o renueva hasta

dos, su lista debe tener (al menos) una mujer entre los *dos primeros lugares* para cumplir el cupo. A su vez, cuando se renuevan más de dos cargos, debe figurar una mujer como mínimo en alguno de los tres primeros puestos¹⁷. Junto a estos mandatos de posición, la reglamentación introdujo mecanismos de *enforcement*: por un lado, facultó a los jueces con competencia electoral a reordenar las listas que no cumplen la cuota (en caso de no tener respuesta del partido) y, por otro lado, permitió que cualquier ciudadano o ciudadana pueda impugnar listas que considere violatorias de la legislación (inicialmente, solo podían hacerlo las candidatas o precandidatas afectadas).

CUADRO 7: ASPECTOS DEL DISEÑO DE LA CUOTA LEGAL PARA CANDIDATURAS NACIONALES

INDICADORES DEL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA	DESCRIPCIÓN	PUNTAJE
1. PORCENTAJE DE MUJERES EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS	30 % mínimo, “en proporciones con posibilidad de resultar electas” (Ley 24.012/1991).	60 puntos
2. REGLAS PARA LA UBICACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS LISTAS	El 30 % es una cantidad mínima (Decreto 1246/00).	50 puntos
	El porcentaje mínimo debe aplicarse a la totalidad de la lista, pero solo se considera cumplido si abarca el número de cargos que el partido renueva en la elección (Decreto 1246/00).	
	Cuando un partido se presenta por primera vez, no renueva cargos, o renueva hasta dos, debe haber como mínimo una mujer entre los <i>dos primeros lugares de la lista</i> (Decreto 451/05).	
	Cuando la aplicación matemática del porcentaje determina fracciones menores a la unidad, el concepto de <i>cantidad mínima</i> es la unidad superior (Decreto 1246/00).	
3. SANCIÓN POR INCUMPLIMIENTO	No inscripción de la lista (Ley 24.012).	100 puntos
4. RESTRICCIONES PARA LA APLICACIÓN	Sin restricciones ni excepciones.	100 puntos
OTRAS DISPOSICIONES (NO MEDIDAS POR EL ÍNDICE DE PARIDAD POLÍTICA)	Reemplazo de candidatas: si una mujer fallece, renuncia, se incapacita o abandona la candidatura <i>antes de los comicios</i> , debe ser reemplazada por la mujer que le siga en la lista. Esta medida solo se aplica para reemplazos de mujeres (Decreto 1246/00).	Sin medición
	<i>Enforcement</i> : si una candidata está ubicada en un lugar posterior al que le corresponde, el juez electoral debe solicitar al partido que reordene la lista en 48 horas. Si no cumple, el juez procederá <i>de oficio</i> (Decreto 1246/00).	
	Impugnaciones: toda persona inscrita en el padrón electoral distrital tiene derecho a impugnar una lista que considere violatoria de la Ley 24.012 (Decreto 1246/00).	

Fuente: elaboración propia basada en la normativa nacional.

¹⁵ La Ley 24.012 fue reglamentada a través de los decretos del Poder Ejecutivo N° 379/93, N° 1246/00 y N° 451/05, dictados por los presidentes Carlos Menem (1993), Fernando De la Rúa (2000) y Néstor Kirchner (2005), respectivamente.

¹⁶ En elecciones de diputados, los partidos presentan un número de candidatos igual al número de cargos que corresponden a cada distrito electoral. Si en un distrito se eligen cinco diputados, cada partido presenta cinco candidaturas titulares y otras tantas suplentes. Como esos cargos pueden ser conquistados por más de un partido (el sistema electoral es proporcional), la ubicación de las candidatas es acorde a la cantidad de legisladores o legisladoras del partido cuyo mandato finaliza ese año. Por ejemplo, si un partido tiene dos diputados electos en una provincia que finalizan su mandato, la reglamentación del cupo femenino considera que el partido “renueva” dos cargos; entonces, el partido deberá ubicar una mujer en el segundo lugar de su lista de candidatos, no en el tercero (Marx, Borner y Caminotti 2007:75).

¹⁷ Cuando la aplicación matemática del cupo arroja fracciones, se toma en cuenta la unidad superior. Si un partido pone en juego cuatro bancas en Diputados, como mínimo debe postular a una mujer en los primeros tres lugares de la lista (ya que el 30 % de 4 es 1,2).

BUENA PRÁCTICA

COALICIÓN MULTIPARTIDARIA DE MUJERES PARA LOGRAR LA LEY DE CUPO FEMENINO

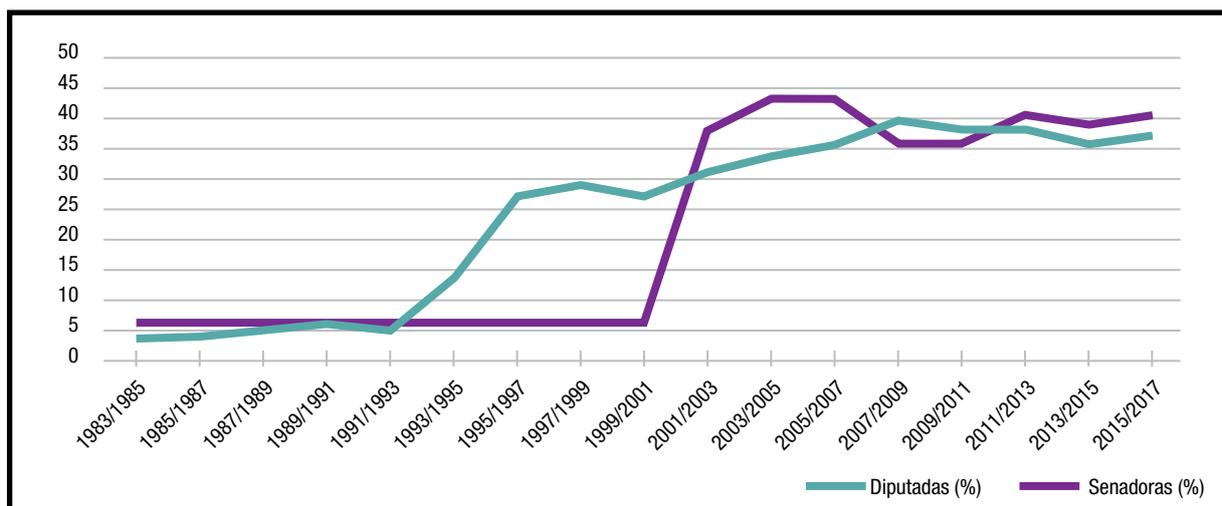
La ley nacional de cupo femenino resultó de la incidencia política de mujeres dirigentes y militantes de los principales partidos de Argentina. La campaña nacional por las cuotas fue, desde su origen, una campaña organizada por mujeres y multipartidaria.

- El proceso comenzó con la iniciativa de incorporar cuotas de género en los estatutos del partido Unión Cívica Radical, pero la negativa de la dirigencia masculina marcó un cambio de estrategia política (Caminotti 2014) y, en 1989, se presentaron dos proyectos de ley, uno en cada Cámara del Congreso.
- Las dirigentes que se agruparon en torno del reclamo argumentaban que la subrepresentación de las mujeres que experimentaba la Argentina (con bajísimos porcentajes de legisladoras nacionales entre 1983 y 1991) evidenciaba la discriminación en los partidos políticos y limitaba el proceso de democratización del país. A partir de estas ideas se desplegaron acciones para lograr apoyos al reclamo de cuotas y se movilizaron militantes durante el tratamiento y votación del proyecto de ley.
- El 20 de septiembre de 1990 la iniciativa tuvo media sanción en el Senado y fue aprobada por unanimidad ante una concurrida tribuna de mujeres dirigentes y militantes partidarias. La campaña ganó mayor escala y tuvo un importante punto de apoyo en el Estado, específicamente en el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer creado en 1991 (más tarde, Consejo Nacional de la Mujer/CNM). Con el propósito de coordinar acciones se conformó una comisión asesora de mujeres de todas las fuerzas partidarias con representación legislativa. El día de la votación del proyecto en Diputados, miles de mujeres se movilaron al Congreso para lograr la aprobación de la ley.
- Tras la sanción de la Ley 24.012, el CNM monitoreó las listas y realizó presentaciones judiciales para garantizar el cumplimiento del cupo femenino.

Desde la entrada en vigencia de la ley de cupo femenino, los porcentajes de legisladoras nacionales aumentaron en forma sostenida, gracias al diseño de la cuota y a un sistema electoral con elementos favorables para su aplicación, como la fórmula proporcional con listas cerradas y bloqueadas¹⁸. La

proporción de diputadas pasó de 5 % a 13 % en las elecciones de 1993 (de renovación parcial de la Cámara baja) y se duplicó a partir de 1995. En la Cámara alta, a partir de la primera elección directa de senadores nacionales en 2001 la participación de las mujeres se elevó de 6 % a 38 % (Gráfico 1),

GRÁFICO 1: MUJERES EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN (1983-2017), EN PORCENTAJES



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

¹⁸ Los diputados nacionales son elegidos por sistema de representación proporcional D'Hondt con listas cerradas y bloqueadas, en 24 distritos plurinominales de tamaño variable (entre 3 y 35 cargos). Para la elección de senadores/as (3 por cada provincia) se utiliza un sistema de lista incompleta donde cada partido presenta solo dos candidatos titulares para los tres cargos en juego. En cada distrito provincial, 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 reglas de ubicación de las candidatas, previstas en la reglamentación de la ley de cupo femenino, garantizan que cada provincia cuente, al menos, con una senadora nacional.

un resultado que posicionó al país a la vanguardia en términos regionales. En 2009 el Congreso de la Nación se encontraba entre los seis Parlamentos nacionales del mundo con mayores porcentajes de legisladoras, según el ranking de la Unión Interparlamentaria¹⁹.

Pese a la efectividad de la cuota de género, el Gráfico 1 muestra que **la evolución de la participación de las mujeres en el Congreso de la Nación entró en una meseta**. Desde 2009 a la fecha, el nivel de representación de mujeres en las dos Cámaras se ha mantenido estable en torno de los porcentajes mínimos legalmente exigidos y, en términos comparativos, Argentina perdió su posición de liderazgo regional y global.

Entre 2009 y 2016 el país descendió 22 lugares en el ranking de la Unión Interparlamentaria, pasando del puesto 6 al 28, y quedando por detrás de varios países de América Latina que han adoptado reformas paritarias, como Bolivia (con un 53 % de diputadas nacionales en 2017), Ecuador (42 %) o México (43 %)²⁰. Esto refuerza el desafío de adoptar una ley de paridad política que permita superar la meseta y adecuar la normativa nacional al principio de democracia paritaria, como una nueva meta para erradicar la exclusión de las mujeres en el acceso y en el ejercicio del poder.

DE LAS CUOTAS MÍNIMAS A LA PARIDAD DE GÉNERO EN LAS PROVINCIAS

En Argentina, la ley de cupo femenino tuvo efectos de contagio en las provincias (Archenti 2002). La aprobación de la Ley 24.012 y la incorporación del principio de las acciones positivas en la Constitución activaron la presentación de proyectos y la aprobación de leyes de cuota provinciales (Caminotti 2009). Todas las provincias cuentan con leyes de cuota mínima o paridad de género para candidaturas de orden provincial y local, o bien adhieren a la normativa nacional (como en el caso de la Ciudad de Buenos Aires)²¹.

Desde 1992, veinte provincias adoptaron leyes de cuota mínima similares a la ley nacional, y a partir de 2010 se sumaron dos provincias restantes donde las dirigencias de los principales partidos resistieron las medidas de acción afirmativa durante más de una década (Jujuy y Entre Ríos). En términos generales, las cuotas de género en vigencia para las elecciones provinciales abarcan las candidaturas legislativas (con excepción de los cargos que se eligen en distritos uninominales), incorporan mandatos de posición y establecen la no inscripción de las listas que no cumplan los requerimientos normativos. La redacción de la legislación es clara y deja poco margen de interpretación (Caminotti y Freidenberg 2016).

Entre 2000 y 2002 –en ausencia de una ley nacional de paridad y antes de los consensos regionales de Quito

UNA NUEVA OLA DE LEYES PROVINCIALES DE PARIDAD POLÍTICA

- 2016 fue un año caracterizado por avances significativos hacia la paridad política en las provincias argentinas. En octubre, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires aprobó la Ley 14.848, que establece que toda lista de candidatos a cargos electivos en cuerpos colegiados provinciales y municipales debe contener porcentajes iguales y equivalentes de candidatos del género masculino y femenino, en todas las categorías, con un mecanismo de alternancia y secuencialidad.
- La nueva ley de paridad tuvo su origen en un proyecto presentado por primera vez en 2014, que no fue tratado ese año ni el siguiente, pero coyuntura política de 2016 abrió una ventana de oportunidad. Entre las novedades, la asunción de la primera gobernadora provincial, María Eugenia Vidal (Frente Cambiemos) –quien se manifestó a favor de la paridad de género–, el respaldo público de dirigentes nacionales de peso (como el líder del Frente Renovador y excandidato presidencial, Sergio Massa) y la formación de una coalición multipartidaria de mujeres favorecieron los acuerdos dentro y fuera de la Legislatura provincial.
- Luego de la reforma en la Provincia de Buenos Aires se adoptaron leyes de paridad en Chubut (Ley XII N° 12, de Igualdad Política de Género), Salta (Ley 7.955) y Neuquén (Ley 3.053). En los dos primeros casos se trató de normas sobre la equitativa composición de las listas de candidatos provinciales y municipales (para todos los municipios en Salta y solo para aquellos sin autonomía en Chubut). En Neuquén, el mecanismo de la paridad en las listas de candidatos provinciales y municipales (salvo en los municipios autónomos, que definirán si adhieren o no a la normativa provincial) formó parte de una reforma electoral más amplia. Cabe destacar que las tres provincias contemplan mecanismos de alternancia.
- Finalmente, la paridad logró media sanción en las provincias de Santa Fe y Catamarca, mientras existen proyectos en tramitación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁹ Dato correspondiente al mes de enero de 2009, disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif310109.htm>.

²⁰ Datos tomados de Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (actualizados al 1 de enero de 2017).

²¹ Chubut adhirió a la Ley 24.012 hasta 2016, año en que la Legislatura aprobó una ley provincial de paridad política.

y de Brasilia que impulsaron el ideal de democracia paritaria en América Latina— tres provincias reformaron sus leyes de cuota iniciales para establecer la participación equivalente de géneros en las candidaturas a los cuerpos colegiados (Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro). En 2016, a estas provincias pioneras se le sumaron Buenos Aires, Salta, Chubut y Neuquén, con lo cual, en el

mes de diciembre, una cuarta parte de las provincias argentinas contaba con leyes de paridad política y en otras había proyectos de ley en discusión. En general, estas reformas fueron impulsadas por legisladoras y mujeres dirigentes de partidos políticos, aunque en el caso de la Provincia de Buenos Aires —la más grande y poblada— fue fruto de un proyecto presentado por un Senador²².

CUADRO 8: CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO DE LAS LEYES PROVINCIALES DE CUOTA Y PARIDAD POLÍTICA²³

PROVINCIA	%	MANDATO DE POSICIÓN	EXCEPCIONES	SANCIONES
BUENOS AIRES	50	Alternancia y secuencialidad.		No inscripción
CATAMARCA	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.		No inscripción
CHACO	30	Posiciones con posibilidad de salir elegidas, según cargos del partido.		No inscripción
CHUBUT	50	Alternancia y secuencialidad.		No inscripción
CÓRDOBA	50	Alternancia y secuencialidad.	Candidaturas uninominales	No inscripción
CORRIENTES	30	Posiciones con posibilidad de salir elegidas, según la cantidad de cargos del partido.		No inscripción
ENTRE RÍOS	25	Una candidatura de un sexo por cada tramo de cuatro candidaturas. Cumplido el 25 %, los cargos pueden ser cubiertos por cualquier sexo.	Candidaturas uninominales y listas de candidatos al Senado provincial	No inscripción
FORMOSA	30	El primer lugar puede ser de cualquier sexo, pero si fuese masculino, el segundo debe ser femenino. Al menos una mujer cada dos varones a partir del segundo lugar, hasta completar un tercio de los cargos a cubrir.		No inscripción
JUJUY	30	No más de dos candidatos del mismo sexo en orden sucesivo.		
LA PAMPA	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.		No inscripción
LA RIOJA	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.	Candidaturas uninominales	No inscripción
MENDOZA	30	División de cada lista en tercios, con participación de una mujer en cada tercio.		No inscripción
MISIONES	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.		No inscripción
NEUQUÉN	50	Alternancia y secuencialidad.		
RÍO NEGRO	50	Alternancia y secuencialidad.		No inscripción
SALTA	50	Alternancia y secuencialidad.	Candidaturas uninominales	No inscripción
SAN JUAN	30	--	--	No inscripción
SAN LUIS	30	Posiciones con posibilidad de salir elegidas, según la cantidad de cargos del partido.		No inscripción
SANTA CRUZ	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.		No inscripción
SANTA FE	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.		No inscripción
SANTIAGO DEL ESTERO	50	Alternancia y secuencialidad.		No inscripción
TIERRA DEL FUEGO	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas.		No inscripción
TUCUMÁN	30	Posiciones con posibilidad de resultar electas, según la cantidad de cargos del partido.		No inscripción

²² Sebastián Galmarini (Frente Renovador).

²³ Fuente: elaboración propia basada en la legislación provincial.

En las provincias donde la Constitución no reconoce la autonomía municipal, las leyes provinciales de cuota o paridad rigen para las candidaturas a los cargos legislativos en el nivel local²⁴. En cambio, en aquellas provincias con autonomía municipal, algunos municipios tienen la facultad de dictar normas propias que pueden diferenciarse del marco provincial. Por ejemplo, en la Provincia de Córdoba (con autonomía municipal) la ley de paridad rige para todas las listas de candidatos a cargos electivos provinciales, municipales (pero solo en las localidades sin Carta Orgánica) y comunales. En la Provincia de Buenos Aires (sin autonomía municipal), las disposiciones de la reciente ley paridad provincial rigen tanto para candidaturas a la Legislatura provincial (Cámara de Diputados y Senado) como a los Concejos deliberantes de los 135 municipios.

EXPERIENCIA

En Entre Ríos, la última provincia en adoptar una ley de cuotas que, además, es la más baja del país (25 %), la Ley 9.728 reformó la Ley Orgánica de Municipios e introdujo un mecanismo de paridad de género en las listas de candidatos a concejales o vocales de Juntas de Fomento. Dichas listas deben respetar el principio de participación equivalente de géneros, asignando obligatoriamente un 50 % de candidatos varones y un 50 % de candidatas mujeres en forma intercalada.

EL DESAFÍO DE LA PARIDAD POLÍTICA

Luego de dos décadas de experiencia con las cuotas de género, Argentina enfrenta el reto de aprobar leyes de paridad política en el Congreso de la Nación y en las legislaturas provinciales donde la discusión está pendiente. En 2016, la paridad se instaló fuertemente en el debate político nacional en el contexto de discusiones sobre el nombramiento de nuevos jueces de la Corte Suprema de Justicia, primero, y luego de la discusión de la reforma electoral propuesta por el Poder Ejecutivo para modificar el mecanismo de emisión del voto (de un sistema de

boletas partidarias en papel a uno con medios electrónicos). La discusión de la reforma electoral generó la oportunidad para proponer medidas paritarias y, en ese marco, tanto diputadas como senadoras de distintos partidos conformaron coaliciones promotoras de la paridad política en ambas cámaras.

De manera semejante a la campaña por la ley de cupo femenino en la década de 1990, la propuesta de paridad fue impulsada por mujeres de diversas agrupaciones políticas que abogaron por la incorporación de reglas paritarias en el Código Nacional Electoral, y trabajaron para persuadir a diputados, senadores y dirigentes partidarios. La formación de esta coalición multipartidaria de mujeres y el apoyo de actores por fuera del Poder Legislativo favorecieron la media sanción de las propuestas en el Senado y en la Cámara de Diputados, el 19 y el 20 de octubre de 2016 respectivamente²⁵.

Sin embargo, los desacuerdos partidarios alrededor del cambio de sistema de emisión del voto impidieron la aprobación de la reforma electoral y, con ella, de la propuesta de paridad de género. En definitiva, más allá de las legisladoras promotoras –y del respaldo de ONG y agencias internacionales– este desenlace sugiere que la paridad todavía no cuenta con un apoyo político generalizado que permita movilizar las voluntades necesarias para su transformación en ley. En este contexto, la construcción de apoyo en los partidos políticos, en ámbitos sociales más amplios y en los medios de comunicación es un camino crítico para readecuar el marco normativo vigente y superar las limitaciones de una ley de cuotas que ha encontrado sus límites tras dos décadas y media de aplicación en el país.

El potencial impacto que podría tener una ley de paridad en el orden nacional lo evidencian no solo las experiencias de los países de la región que ya han adoptado reglas paritarias, sino también los casos subnacionales en Argentina. Con diferencias que se explican especialmente por las características de cada sistema electoral, las primeras elecciones celebradas con leyes de paridad política en las provincias han aumentado los números de mujeres electas, como lo muestra el Cuadro 9. En Santiago del Estero, por ejemplo, el porcentaje de legisladoras provinciales

²⁴ Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, las disposiciones de la reciente ley de paridad se aplican en listas de candidatos a la Legislatura provincial bicameral y en listas de candidatos a los Concejos deliberantes de los municipios.

²⁵ Según el proyecto con media sanción en Diputados, “las listas de candidatos a senadores y diputados nacionales, parlamentarios del Mercosur y convencionales constituyentes, deben conformarse con candidatos de diferente género de manera intercalada, en forma alternada y consecutiva, del primer candidato al último suplente, para que no haya dos del mismo género consecutivos”. En el caso del proyecto con media sanción en Senado, se prevé que “las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente”. Para candidaturas al Senado, plantea reemplazos para cargos que ingresan por mayoría y minoría. En caso de reemplazos “de un senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo”. En caso de reemplazos “de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere resultado siguiente en cantidad de votos emitidos, será sustituido/a por el/la suplente”. Las listas suelen ser encabezadas por hombres, las listas que consiguen dos bancas en Senado eligen un binomio hombre/mujer y las que solo eligen un cargo, eligen hombres. Con el mecanismo de reemplazo propuesto, se promovería que el cargo pueda pasar a las mujeres.

creció veinte puntos entre 1999 y 2001, pasando de 28 % a 48 %. En Córdoba, el crecimiento fue mucho más modesto porque la provincia tiene un sistema electoral segmentado, donde una parte los miembros de la legislatura se eligen en listas de representación proporcional (cerradas y bloqueadas), con reglas de paridad de género, y otra parte en distritos uninominales, donde no rige la paridad de género.

CUADRO 9: DIPUTADAS PROVINCIALES ELECTAS ANTES Y DESPUÉS DE LA ADOPCIÓN DE LEYES DE PARIDAD POLÍTICA EN SANTIAGO DEL ESTERO, CÓRDOBA Y RÍO NEGRO (EN PORCENTAJES)*

PROVINCIA	DIPUTADAS ANTES DE LA PARIDAD	DIPUTADAS DESPUÉS DE LA PARIDAD	CRECIMIENTO PORCENTUAL
SANTIAGO DEL ESTERO	28 % (1999)	48 % (2001)	20
CÓRDOBA	30 % (1999)	34 % (2001)	4
RÍO NEGRO	20,5 % (1999)	36 % (2003)	15,5

* En cada caso se consideran las elecciones inmediatamente anteriores y posteriores a la entrada en vigencia de las leyes de paridad.

Fuente: elaboración propia basada en datos provistos por las Legislaturas provinciales.

Si bien la paridad tuvo un impacto positivo en las provincias donde fue implementada, el incremento marginal del porcentaje de mujeres electas en la legislatura cordobesa es un ejemplo de la relevancia del diseño electoral para potenciar o limitar el alcance de las reformas a favor de la igualdad de género. Al sancionar su ley de paridad, la Provincia de Córdoba tenía un sistema electoral proporcional y contaba con un 30 % de legisladoras. Con la paridad en vigencia, la provincia experimentó una reforma electoral que estableció el sistema mixto segmentado, y 26 de los 70 cargos de la Legislatura provincial pasaron a elegirse en distritos uninominales. En este marco, la paridad se aplica solamente en las listas plurinominales y las mujeres tienden a llegar a la Legislatura a través de las mismas, ya que no hay exigencias de paridad horizontal (entre candidaturas uninominales).

En el caso de las provincias que sancionaron le-

PARIDAD VERTICAL Y PARIDAD HORIZONTAL

- De acuerdo con la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria elaborada por el PARLATINO con el apoyo técnico de la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe, la “paridad vertical” refiere a la ubicación de las candidaturas de mujeres y hombres en las listas plurinominales de manera alternada y secuencial, tanto en cargos titulares como en suplentes. En el caso de las listas uninominales, la paridad vertical se cumple con la incorporación de candidaturas suplentes del sexo opuesto al del titular.
- En cambio, la noción de “paridad horizontal” refiere a la participación equivalente de mujeres y hombres en los encabezamientos de las listas partidarias (primeros lugares). Cuando un mismo partido político y/o alianza se presenta en varios distritos electorales simultáneamente, esto implica acordar encabezamientos de mujeres y hombres en proporciones iguales (ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño 2015: 14).

yes de paridad política en 2016 (Buenos Aires, Salta, Chubut y Neuquén), la adopción de estas reglas también permite proyectar escenarios más cercanos a la paridad efectiva. En las elecciones de 2015 en Buenos Aires, se utilizó la cuota mínima de 30 % y se eligieron once diputadas provinciales (24 % del total de electos a la Cámara baja) y siete senadoras provinciales (30 % del total de electos a la Cámara alta)²⁶. En dichas elecciones (manteniendo todo lo demás igual), la paridad con alternancia hubiese provocado la elección de veinte diputadas y diez senadoras, elevando el porcentaje de mujeres electas a 43 % en cada caso, suponiendo que las listas hubiesen sido encabezadas por hombres²⁷. En un segundo escenario, si todas las listas que obtuvieron representación hubiesen sido encabezadas por mujeres, la paridad hubiera conducido a la elección de un 57 % de legisladoras (veintiséis diputadas y trece senadoras, respectivamente). Este rápido ejercicio permite proyectar escenarios de representación más igualitarios en el próximo turno electoral de la mayor provincia del país. En Chubut y Neuquén, es esperable que se observen avances en esta misma dirección, con mayores limitaciones en el caso de Salta, donde un número importante de los cargos se elige en distritos uninominales.

²⁶ Porcentajes calculados sobre la mitad de cada cámara (46 diputados, 23 senadores), dado que se renuevan cada dos años por mitades. Para la elección de ambas cámaras se utiliza el mismo sistema electoral: representación proporcional Hare con restos mayores y listas cerradas y bloqueadas, con 8 secciones electorales (distritos) de magnitud variable. Cada dos años, alternativamente, cuatro secciones renuevan diputados y, las restantes, senadores.

²⁷ La Ley 14.848 (de paridad) que se aplicará por primera vez en 2017, establece un principio de paridad vertical con alternancia, pero no contempla reglas de paridad horizontal, con lo cual los partidos pueden optar por encabezar sus listas con hombres o mujeres.

2.D.4. Presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo Nacional y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo (Dimensión 4)

La cuarta dimensión del Índice de Paridad Política mide la presencia de mujeres en el Poder Ejecutivo Nacional y las características del mecanismo nacional para la igualdad de las mujeres. Como antecedente, Argentina está entre los países de América Latina que más de una vez han tenido mujeres ejerciendo la Presidencia. La primera mujer en acceder al cargo fue María Estela Martínez de Perón, quien asumió en 1974 tras la muerte del presidente Juan D. Perón, en su condición de vicepresidenta electa²⁸. En 2007 Cristina Fernández de Kirchner se transformó en la primera presidenta electa de la historia, reelegida en 2011 por un nuevo período²⁹.

En las elecciones nacionales de 2015, varias fórmulas presidenciales incluyeron mujeres: Margarita Stolbizer fue candidata de la alianza Progresistas, Gabriela Michetti secundó a Mauricio Macri (Cambios), mientras Myriam Bregman y Liliana Negre de Alonso fueron candidatas a la vicepresidencia en las boletas lideradas por Nicolás del Caño (Frente de Izquierda) y Adolfo Rodríguez Saá (Compromiso Federal), respectivamente. La victoria de la coalición Cambios en dicha elección transformó a Gabriela Michetti en la segunda vicepresidenta electa del país.

Más allá de estos antecedentes, la Argentina obtuvo únicamente 46 puntos en esta dimensión del Índice de Paridad Política, lo que sugiere un importante desafío para el logro de la paridad efectiva. Al considerar cada indicador en forma desagregada, el valor más alto corresponde a (i) la inexistencia de diferencias por sexo en la duración promedio del cargo de las personas que ocuparon la titularidad de un Ministerio en el último período presidencial (100 puntos), seguido por

(ii) la existencia de un mecanismo nacional de Mujer/Género en el Poder Ejecutivo (el Consejo Nacional de las Mujeres), aunque sin rango de Ministerio (50 puntos). El resto de los indicadores logró valores bajos. En efecto, (iii) el porcentaje de mujeres en viceministerios (o cargo similar) tuvo 28 puntos, (iv) el porcentaje de mujeres que ocupan Ministerios/Secretarías de Estado logró 27,2 puntos, mientras (v) el porcentaje de mujeres que ocupan dichos cargos en áreas no tradicionales (es decir, en aquellos que no están relacionados con las políticas sociales) obtuvo únicamente 25 puntos, el valor más bajo de la dimensión.

MUJERES EN EL GABINETE DE MINISTROS Y EN SECRETARÍAS DE ESTADO

Los datos sobre participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo Nacional en el actual período presidencial y en los dos anteriores, reflejan que el país se encuentra lejos de la paridad de género. Como lo muestra el Cuadro 10, sobre un total de 22 carteras ministeriales del Gabinete nacional en 2016, poco más del 10 % tenía a una mujer como titular. En los tres últimos períodos el porcentaje de ministras descendió más de 10 puntos, pasando de un promedio de 25,8 % para 2007/2011 a 16,6 % en 2016.

Para el análisis de los ministerios liderados por mujeres, ATENEA utiliza tres categorías –reproducción, producción y preservación del sistema– que delimitan áreas de actividad que se asocian con los roles sociales tradicionales de mujeres y hombres (Skard y Haavio-Mannila 1985). La categoría “reproducción” comprende las áreas de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, de medio ambiente y cultural. La “producción” abarca asuntos de política económica, fiscal, laboral, industrial o energética; mientras que la “preservación del sistema” refiere a cuestiones institucionales como la organización de la justicia, la refor-

CUADRO 10: MUJERES EN EL GABINETE MINISTERIAL, POR PERÍODO PRESIDENCIAL (2007-2016)

MANDATO PRESIDENCIAL 2015-2016*			MANDATO PRESIDENCIAL 2011-2015			MANDATO PRESIDENCIAL 2007-2011		
HOMBRES	MUJERES	% MUJERES	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES
19	3	13,6	21	5	19,2	23	8	25,8

* El período finalizará en 2019 pero los datos consignados llegan a 2016.

Fuente: Proyecto GPS del Estado, CIPPEC-ASAP.

²⁸ En 1976, su gobierno fue depuesto por el golpe de estado que inició la dictadura cívico-militar que se extendió hasta 1983.

²⁹ Las elecciones presidenciales de 2007 mostraron un hecho inédito en la historia argentina, ya que Cristina Fernández de Kirchner y Elisa Carrió (la segunda candidata más votada) concentraron el 70 % de los votos válidamente emitidos.

CUADRO 11: MUJERES EN SECRETARÍAS DE ESTADO POR MANDATO PRESIDENCIAL (2007-2016)

MANDATO PRESIDENCIAL 2015-2016*			MANDATO PRESIDENCIAL 2011-2015			MANDATO PRESIDENCIAL 2007-2011		
HOMBRES	MUJERES	% MUJERES	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES
73	12	14	108	13	11	92	18	16

*El período finalizará en 2019 pero los datos consignados llegan a 2016.

Fuente: Proyecto GPS del Estado, CIPPEC-ASAP.

ma política y administrativa, o la política exterior y de defensa (entre otras). Con el uso de estas categorías, el objetivo es indagar si las mujeres son asignadas a las áreas consideradas femeninas o si están a cargo de temas no tradicionales (es decir, sin una fuerte asociación con lo reproductivo y el cuidado).

En el período 2015-2016, en un escenario con baja presencia de mujeres en las jerarquías de los ministerios nacionales (solo 3 sobre 22 cargos), ellas dirigían únicamente dos carteras del área de preser-

vación del sistema (Relaciones Exteriores y Culto, y Seguridad)³⁰ y una del área de la reproducción (Desarrollo Social, correspondiente)³¹. Como contrapunto, no había mujeres a cargo de los ministerios productivos. En este marco no se encontraron diferencias por sexo en la duración promedio en el cargo. En el último mandato presidencial (2011-2015), el promedio de duración en el cargo fue de 31,4 meses tanto para hombres como mujeres.

Por otro lado, sobre un total de 85 secretarías de Estado, únicamente un 14,1 % (12 cargos) estaba en manos de mujeres en 2016³². El total de mujeres en estos cargos prácticamente no varió respecto a 2011-2015, pero su participación relativa aumentó como consecuencia de una reducción de la estructura administrativa en este nivel jerárquico. En cambio, durante el período 2007-2011, al igual que en los cargos ministeriales, la participación de mujeres fue mayor tanto en términos absolutos como relativos (Cuadro 11).

Los resultados obtenidos por el país en esta dimensión del Índice de Paridad Política corroboran que el nivel de participación de las mujeres en puestos de conducción política en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional es muy bajo. Mientras en la base piramidal de la administración pública central las mujeres representan el 50 % de la fuerza de trabajo (GPS del Estado), dicha cifra desciende considerablemente cuando se trata de los puestos jerárquicos de máxima decisión política³³. Esta realidad se corresponde con la ausencia de cuotas u otras medidas que promuevan la inclusión de mujeres en estos niveles decisivos. Con la ausencia de políticas de acción afirmativa o paridad en la administración central, en Argentina tampoco se han incorporado principios de igualdad y

Según información consignada en el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (CNM 2016), basada en datos de CIPPEC y ASAP, la composición por sexos de los cargos jerárquicos en los Ministerios nacionales (ministros/as, secretarías/as de Estado, subsecretarías/as, directores/as nacionales y generales) muestra una baja participación de mujeres y una reproducción de la división sexual del trabajo.

En 2016, la mayor presencia de mujeres estaba en carteras del área social, alcanzando un 56 % en el Ministerio de Desarrollo Social (contra 50 % en 2011), un 27 % en el de Educación (contra un 29 % en 2011) y un 40 % en el de Salud (contra un 20 % en 2011).

En contraste, las mujeres ejercían solamente un 14 % de dichos cargos en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y en el de Agroindustria. En los Ministerios de Defensa, y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, no había mujeres en estas jerarquías.

³⁰ Las carteras ministeriales categorizadas como "de producción" al momento del relevamiento de los datos fueron: Energía y Minería; Transporte, Interior Obras Públicas y Vivienda; Turismo; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Hacienda y Finanzas Públicas; Producción; y Agroindustria. A su vez, las siguientes carteras se categorizaron como "de preservación del sistema": Jefatura de Gabinete; Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos; Seguridad; Relaciones exteriores y Culto; Modernización; Defensa; Justicia y Derechos Humanos; y Comunicaciones.

³¹ Las carteras de reproducción al momento del relevamiento de los datos eran: Salud; Cultura; Ambiente y Desarrollo Sustentable; Desarrollo Social; y Educación.

³² Segundo escalafón jerárquico, luego del cargo de ministro.

³³ Proyecto GPS del Estado, disponible en: <http://www.gpsdeleestado.org/web/DocumentoAnálisis> (acceso: 1 de noviembre de 2016).

no discriminación por género en la Ley de Ministerios (Ley 22.520) que regula el funcionamiento del Poder Ejecutivo Nacional.

INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO EN EL ESTADO Y SU RANGO JERÁRQUICO

Como se mencionó, además de considerar la presencia de mujeres en puestos ministeriales, el Índice de Paridad Política tiene en cuenta la existencia y el nivel jerárquico del mecanismo nacional de la mujer o de género en el Poder Ejecutivo Nacional, construido a partir de las categorías del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe de la CEPAL (OIG)³⁴. En este indicador, Argentina obtuvo 50 puntos, porque cuenta con un Consejo Nacional de las Mujeres (en adelante, CNM) pero sin rango ministerial.

El CNM, creado en 1992, es el organismo responsable de garantizar el cumplimiento de la CEDAW en el país, y tiene la rectoría en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En 2010, a través del Decreto 326/2010, este Consejo pasó de llamarse Consejo Nacional de la Mujer a denominarse Consejo Nacional de las Mujeres, dando cuenta de su diversidad (CNM 2016). En la actualidad, el CNM depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, un ámbito presidido por la titular del Ministerio de Desarrollo Social³⁵. Por otra parte, se cuenta con un Consejo Federal originalmente creado como una instancia de diálogo político y normativo entre el área nacional y las áreas de mujeres o género de las provincias.

2.D.5. Presencia de mujeres en el Poder Legislativo Nacional y condiciones para el ejercicio del cargo (Dimensión 5)

La quinta dimensión del Índice de Paridad Política mide la presencia de mujeres en el Congreso de la Nación y las condiciones existentes para el ejercicio de cargos legislativos. Argentina alcanzó 59 puntos en esta dimensión, una posición todavía a distancia de la paridad de género. Al desagregar los valores de cada indicador relevado, los puntajes más altos tienen que ver con (i) la existencia de una comisión legislativa sobre mujer o género y (ii) un elevado índice de cumplimiento de la cuota legal (con 100 puntos, respectivamente)³⁶.

CUADRO 12: CANDIDATAS (TITULARES) A SENADORAS Y DIPUTADAS NACIONALES PRESENTADAS POR LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y ALIANZAS QUE OBTUVIERON BANCAS EN LAS ELECCIONES DE 2015

	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES
CÁMARA DE DIPUTADOS	301	216	41,8
SENADO	28	28	50

Fuente: elaboración propia con información de la Cámara Nacional Electoral.

En orden descendente, le siguen los indicadores sobre (iii) el porcentaje de mujeres candidatas en la última elección (83,6 puntos), (iv) el porcentaje de legisladoras electas en la última elección (71,2 puntos), (v) el porcentaje de mujeres jefas de bancada (70,2 puntos), (vi) el porcentaje de comisiones legislativas presididas por mujeres (62,2 puntos), (vii) el porcentaje de comisiones legislativas de "producción" y "preservación del sistema" presididas por mujeres (53 puntos), y (viii) el porcentaje de mujeres integrantes de la Mesa Directiva (50 puntos), estas últimas con puntajes más modestos.

Por último, los indicadores que miden (viii) la existencia de una bancada de mujeres en la Cámara de Diputados y (ix) de una unidad técnica especializada para la transversalización de género recibieron un 0, lo que sugiere una escasa institucionalización del enfoque de género.

MUJERES CANDIDATAS Y ELECTAS: LOS EFECTOS MECÁNICOS DEL CUPO FEMENINO

En las elecciones nacionales de 2015, las listas que obtuvieron cargos legislativos incorporaron porcentajes elevados de candidatas con paridad de género en las candidaturas al Senado (Cuadro 12). Como se desarrolló en la sección sobre los mecanismos de cuota y paridad política (dimensión 3 del Índice de Paridad Política), la legislación vigente establece exigencias muy precisas sobre la cantidad y ubicación de las mujeres candidatas en las listas electorales. En particular, el posicionamiento de las candidatas nacionales depende del tamaño de cada distrito

³⁴ Véase <http://oig.cepal.org/es>.

³⁵ Bajo la órbita del Consejo de Coordinación de Políticas Sociales funcionan, además del CNM, diferentes organismos/programas como, por ejemplo, la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad, el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad.

³⁶ Respecto del primer indicador mencionado, ATENEA mide simplemente la existencia o ausencia de una institucionalidad de género en el Congreso, pero no analiza las competencias de las comisiones de la mujer o de género ni su desempeño efectivo, lo cual requeriría un abordaje específico.

electoral (magnitud del distrito) y de los cargos electos por el partido que finalizan su mandato.

En el caso del Senado, donde todos los distritos eligen tres cargos y las listas ganadoras solo obtienen dos cargos, la normativa actual exige la ubicación de una mujer *como mínimo* en segundo lugar de las listas para garantizar su posibilidad de resultar electa. De esta manera, las listas se integran, de hecho, con un criterio de paridad de género y todas las provincias cuentan al menos con una senadora nacional. Por lo tanto, los porcentajes de candidaturas de mujeres que superan el piso mínimo de 30 % impuesto por la legislación responden, en muchos casos, al estricto apego a las reglas y no al comportamiento partidario que vaya más allá de las exigencias impuestas por la legislación.

Como complemento de este análisis, es posible observar el comportamiento partidario a la hora de seleccionar a quienes encabezan las listas (una posi-

ción no regulada por la cuota de género y que suele alcanzar la mayor visibilidad política). En las elecciones de 2015 para diputados nacionales, solamente un 17,1 % de las mujeres candidatas encabezaron las listas que obtuvieron cargos (Cuadro 13), lo cual muestra una baja tendencia de las dirigencias partidistas a posicionar mujeres donde la legislación no lo exige. En cuanto al Senado, las mujeres solamente lideraron un 11.1 % de las listas (Cuadro 14).

Más aún, si bien los niveles de cumplimiento de la cuota legal son elevados, un monitoreo de las 234 listas oficializadas para competir en las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), realizado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género en 2015 (ELA), mostró que veinticinco listas de distintos partidos incumplieron la Ley de Cupo Femenino y sus reglamentaciones (Decreto 1246/2000, modificado por el Decreto 451/2005)³⁷.

CUADRO 13: MUJERES CANDIDATAS Y “CABEZAS DE LISTA” EN LAS LISTAS A DIPUTADOS NACIONALES EN 2015*

AGRUPACIÓN	NÚMERO DE LISTAS PRESENTADAS	NÚMERO Y PORCENTAJE DE CANDIDATAS	NÚMERO Y PORCENTAJE DE LISTAS ENCABEZADAS POR MUJERES
FRENTE CAMBIA JUJUY	1	1 (33.3 %)	1 (100 %)
FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES	9	39 (46.9 %)	3 (33.3 %)
CAMBIEMOS	18	45 (39.5 %)	4 (22.2 %)
PROGRESISTAS	5	25 (40.9 %)	1 (20 %)
FRENTE PARA LA VICTORIA	24	56 (43.1 %)	4 (16.6 %)
ENCUENTRO POR CORRIENTES	1	2 (50 %)	0
FRENTE AMPLIO FORMOSEÑO	1	1 (33.3 %)	0
FRENTE CÍVICO Y SOCIAL - CATAMARCA	1	1 (50 %)	0
FRENTE PAMPEANO CÍVICO Y SOCIAL	1	1 (50 %)	0
UNIÓN PARA VIVIR MEJOR (SANTA CRUZ)	1	1 (50 %)	0
UNIDOS POR UNA NUEVA ALTERNATIVA - UNA	8	28 (36.8 %)	0
UNIÓN POR CÓRDOBA	1	3 (33.3 %)	0
UNIÓN CHUBUT SOMOS TODOS	1	2 (66.7 %)	0
PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL (SANTA FE)	1	4 (40 %)	0
COMPROMISO FEDERAL (SAN LUIS Y MENDOZA)	2	6 (50 %)	0
COMPROMISO CON SAN JUAN	1	1 (33.3 %)	0
TOTAL	76	216 (41.8 %)	13 (17,1 %)

*Solo se incluyen las agrupaciones que lograron cargos legislativos.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara Nacional Electoral.

³⁷ Información disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2215&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=4&opc=6> (acceso: 10 de febrero de 2017).

Luego de las elecciones de renovación parcial de 2015, el Congreso quedó integrado por un 35,6 % de diputadas y un 37,5 % de senadoras nacionales. Estos porcentajes superan el piso mínimo legal de candidatas exigido por la Ley de Cupo Femenino, pero se encuentran por debajo del máximo nivel histórico de presencia de mujeres alcanzado en cada una de las Cámaras (39,8 % en Diputados y 43,1 % en el Senado).

EL ACCESO DE MUJERES A LOS PUESTOS DE LIDERAZGO EN EL CONGRESO

Además de considerar las proporciones de mujeres candidatas y de legisladoras electas, el Índice de Paridad Política toma en cuenta en qué condiciones las legisladoras desempeñan sus cargos. Para explorar si los Congresos favorecen o dificultan la generación de condiciones igualitarias para la participación de las mujeres, los indicadores del Índice de Paridad Política miden el acceso de legisladoras a los ámbitos de liderazgo institucional y partidario más significativos, como las posiciones en las mesas directivas de las Cámaras y las presidencias de los bloques políticos.

En el Congreso argentino, las autoridades de las Cámaras y de las agrupaciones políticas (que se denominan bloques partidarios) tienen el poder de negociar

y definir la agenda legislativa (Borner et al. 2009) y son figuras clave en las relaciones con el Poder Ejecutivo. La Cámara de Diputados cuenta con una presidencia y tres vicepresidencias (primera, segunda y tercera), mientras la mesa directiva del Senado está compuesta por una presidencia provisional y dos vicepresidencias (ya que la presidencia del cuerpo le corresponde al vicepresidente o vicepresidenta electa).

En 2016, pocas mujeres integraban las mesas directivas de ambas Cámaras. En el caso de la Cámara de Diputados, solo la vicepresidencia segunda estaba en manos de una legisladora (Patricia Giménez), mientras en el período anterior las tres vicepresidencias habían estado a cargo de mujeres. En el Senado, la presidencia del cuerpo era ejercida por la vicepresidenta Gabriela Michetti, pero la presidencia provisional y las dos vicepresidencias eran desempeñadas por hombres.

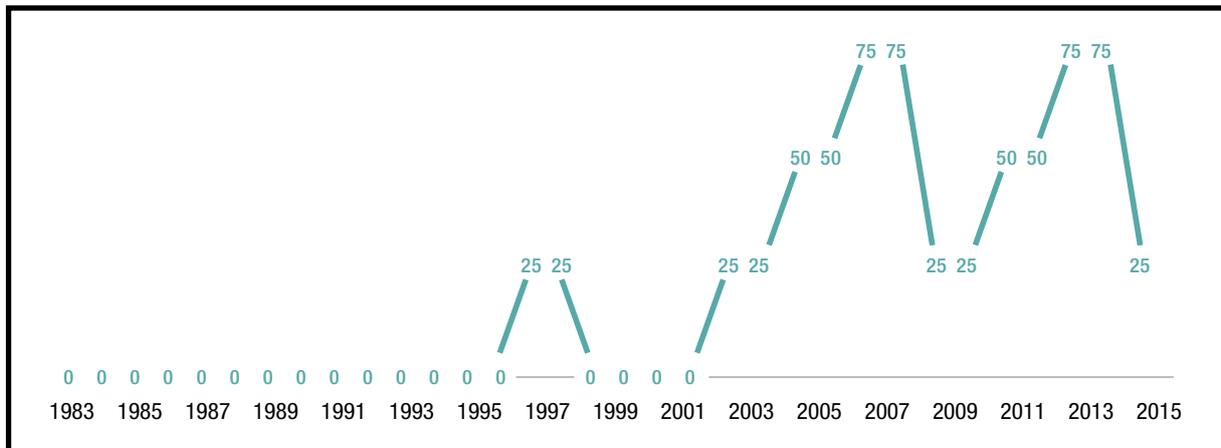
Para contextualizar estos datos es importante tener en cuenta que las diputadas comenzaron a tener acceso a las vicepresidencias de la Cámara en 1997, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Cupo Femenino en 1993 (Gráfico 2). En algunos períodos, las tres vicepresidencias de la cámara llegaron a estar en manos de mujeres simultáneamente, pero la presidencia siempre fue ejercida por hombres desde el retorno de la democracia en 1983. En el Senado, la participa-

CUADRO 14: LISTAS DE CANDIDATOS A SENADORES NACIONALES ENCABEZADAS POR MUJERES EN 2015, SEGÚN AGRUPACIÓN POLÍTICA*

AGRUPACIÓN	NÚMERO DE LISTAS PRESENTADAS	NÚMERO Y PORCENTAJE DE CANDIDATAS	NÚMERO Y PORCENTAJE DE LISTAS ENCABEZADAS POR MUJERES
FRENTE PARA LA VICTORIA	8	8 (50 %)	1 (12,5 %)
CAMBIEMOS	5	5 (50 %)	2 (40 %)
ECO - ENCUENTRO POR CORRIENTES	1	1 (50 %)	0
FRENTE CÍVICO Y SOCIAL - CATAMARCA	1	1 (50 %)	0
FRENTE PAMPEANO CÍVICO Y SOCIAL (FREPAM)	1	1 (50 %)	0
ALIANZA UNIDOS POR UNA NUEVA ALTERNATIVA (UNA)	2	2 (50 %)	0
UNIÓN POR CÓRDOBA	1	1 (50 %)	0
UNIÓN CHUBUT SOMOS TODOS	1	1 (50 %)	0
PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL (SANTA FE)	1	1 (50 %)	0
PROGRESISTAS	1	1 (50 %)	0
COMPROMISO FEDERAL (SAN LUIS Y MENDOZA)	1	2 (50 %)	0
FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES (FIT)	4	4 (50 %)	0
TOTAL	27	28 (50 %)	3 (11,1 %)

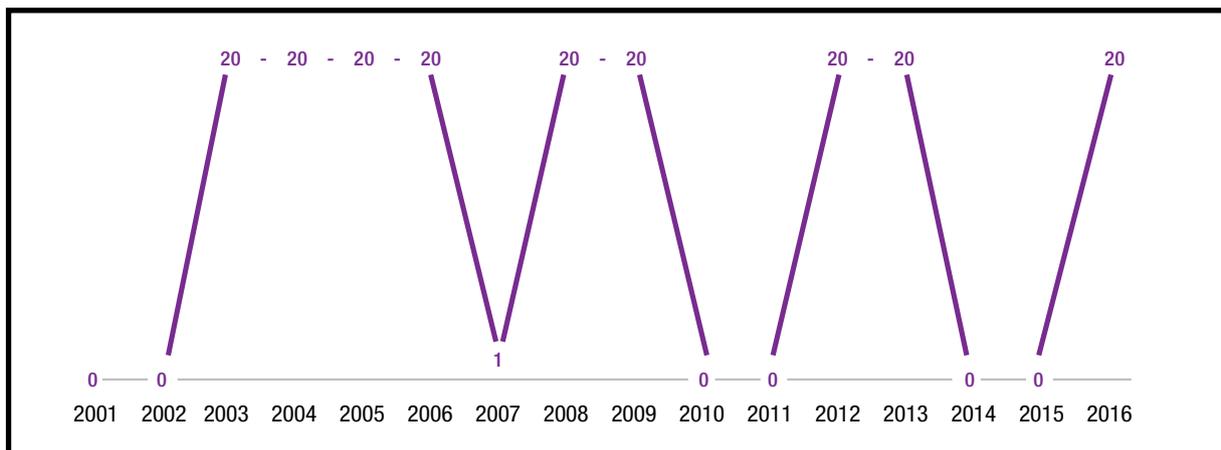
*Solo se incluyen las agrupaciones que lograron cargos legislativos.
Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara Nacional Electoral.

GRÁFICO 2: MUJERES EN LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (1983-2016)



Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

GRÁFICO 3: MUJERES EN LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO (2001-2016)



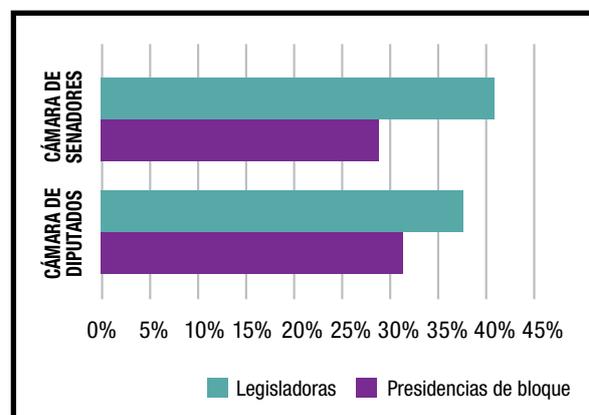
Fuente: elaboración propia con datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados.

ción de las legisladoras en las autoridades del cuerpo ha sido numéricamente más modesta (como lo muestra el Gráfico 3) pero, a diferencia de la Cámara baja, ha habido mujeres en la presidencia.

En cuanto a las bancadas partidarias, en el período 2015-2016 la Cámara de Diputados tenía 38 bloques (la mitad de ellos, unipersonales) y el Senado tenía 21³⁸. En la primera, la participación de diputadas en estos cargos se acercaba al porcentaje total de mujeres en la Cámara baja y, además, mostraba una tendencia creciente respecto de períodos previos. El acceso de las mujeres a este puesto de liderazgo en el Senado era algo más restringido como lo muestra el Gráfico 4.

³⁸ Cada dos años, luego de cada renovación parcial, los integrantes del Congreso se organizan en bloques partidarios (bancadas) cuyas jefaturas establecen prioridades y negocian agenda de sesiones y proyectos que se someterán a votación con autoridades de las cámaras.

GRÁFICO 4: MUJERES EN LA PRESIDENCIA DE BLOQUES PARTIDARIOS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO EN COMPARACIÓN CON EL TOTAL DE LEGISLADORAS 2015-2016 (EN PORCENTAJES)



Fuente: elaboración propia basada en datos del H. Congreso de la Nación.

LAS PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES

Otro eje de interés del Índice de Paridad Política es la participación de las legisladoras en las comisiones permanentes del Congreso y, específicamente, en sus presidencias. En Argentina, la Cámara de Diputados tiene 45 comisiones permanentes y el Senado cuenta con 26³⁹. En 2015-2016, un tercio de dichas comisiones (31 % y 33 %, respectivamente) era presidida por una mujer.

Para tener una imagen más precisa, el Índice de Paridad Política midió el acceso de mujeres a la presidencia de las comisiones de la Cámara de Diputados según áreas temáticas, de acuerdo con las tres categorías previamente utilizadas en el análisis de los ministerios: producción, reproducción y preservación del sistema⁴⁰. En 2015-2016 casi la mitad de las comisiones de la Cámara baja vinculadas con la “reproducción”, prácticamente un tercio de las comisiones de “preservación del sistema”, y solo un 25 % de las comisiones del área de “producción” era presidida por una diputada.

Las diputadas presidían las comisiones de (1) Previsión y seguridad social; Acción social y salud pública; Familia, mujer, niñez y adolescencia; De las personas mayores; Deportes (un 45 % de las comisiones de reproducción); (2) Relaciones exteriores y culto; Legislación penal; Defensa nacional; Asuntos

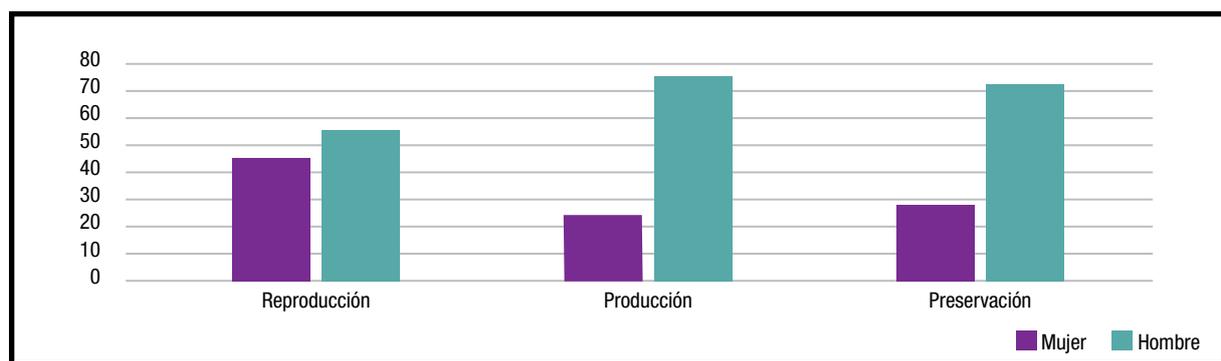
municipales; Derechos humanos y garantías (un 27 % de las comisiones de “preservación del sistema”); y (3) Ciencia, tecnología e innovación productiva; Economías y desarrollo regional; Comercio; Defensa del consumidor, del usuario y de la competencia (un 25 % de las comisiones de “producción”).

Como información complementaria a la medición del Índice de Paridad Política, en el Senado las mujeres presidían cuatro comisiones de “reproducción” tradicionalmente asociadas con temas femeninos (Banca de la mujer, Salud, Población y Desarrollo humano; Educación y Cultura); cuatro de “preservación del sistema” (Legislación General; Seguridad interior y narcotráfico; Sistemas de medios de comunicación y libertad de expresión; Asuntos administrativos y municipales), y solo una de producción (Turismo). De esta manera, se configura un patrón de división sexual del trabajo que reproduce los roles de género tradicionales dentro del Congreso, una tendencia ya notada por investigaciones previas (Borner *et al.*, 2009).

2.D.6. Presencia de mujeres en el Poder Judicial y condiciones mínimas para el ejercicio del cargo (Dimensión 6)

La sexta dimensión del Índice de Paridad Política midió la participación de mujeres en el Poder Judicial y las condiciones mínimas para el ejercicio del

GRÁFICO 5: PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN CATEGORÍA TEMÁTICA, POR SEXO (2015/2016)



Fuente: elaboración propia con datos de la H. Cámara de Diputados de la Nación.

³⁹ El nombramiento en las comisiones es bianual y se define al interior de los bloques partidarios según la cantidad de cargos que le corresponden a cada uno por su tamaño en la cámara.

⁴⁰ Categorización de las comisiones de la Cámara de Diputados: **1) “Reproducción”**: Educación; Cultura; Previsión y seguridad social; Acción social y salud pública; Familia, mujer, niñez y adolescencia; Tercera edad; Recursos naturales y conservación del ambiente humano; Población y desarrollo humano; Deportes; Asuntos cooperativos, mutuales y de ONG; Discapacidad. **2) “Producción”**: Presupuesto y hacienda; Ciencia, tecnología e innovación productiva; Legislación del trabajo; Finanzas; Industria; Comercio; Energía y combustibles; Transportes; Vivienda y ordenamiento urbano; Turismo; Pequeñas y medianas empresas; Defensa del consumidor, del usuario y de la competencia; Economía; Minería; Agricultura y ganadería; Economías y desarrollo regional. **3) “Preservación del sistema”**: Asuntos constitucionales; Legislación general; Relaciones exteriores y culto; Justicia; Legislación penal; Defensa nacional; Derechos humanos y garantías; Obras públicas; Comunicaciones e informática; Asuntos municipales; Intereses marítimos, fluviales pesqueros y portuarios; Peticiones, poderes y reglamentos; Juicio político; Prevención de adicciones y control del narcotráfico; Análisis y seguimiento de normas tributarias y previsional; Mercosur; Seguridad interior; Libertad de expresión.

cargo. Esta es la dimensión del Índice de Paridad Política, donde Argentina tuvo el desempeño más modesto con 16,7 puntos (sobre 100). Específicamente, se relevaron tres indicadores: (i) el porcentaje de juezas en la Corte Suprema (que obtuvo 50 puntos), (ii) el porcentaje de magistradas en el máximo órgano jurisdiccional electoral –Cámara Nacional Electoral–, y (iii) la existencia de un mecanismo de género en este último (ambos con 0 puntos).

Al momento del cálculo del Índice de Paridad Política, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tenía una ministra sobre cuatro integrantes y actualmente tiene una sobre cinco miembros, pese a que la reglamentación del mecanismo de designación (Decreto 222/03 del Poder Ejecutivo Nacional) establece, en sus considerandos, que se debe atender a la diversidad de género, la especialidad profesional y la procedencia regional, junto con los requisitos de integridad moral, idoneidad técnica y compromiso con la democracia y los derechos humanos de los aspirantes al cargo⁴¹. A su vez, en el Senado de la Nación se presentaron distintos proyectos de género que proponían criterios de paridad en la selección de los magistrados del máximo tribunal (H. Senado de la Nación Reunión 2016), que se trataron, pero no se aprobaron en 2016. Por su parte, la Cámara Nacional Electoral estaba integrada por magistrados de sexo masculino y no contaba con un área de género⁴².

Para contextualizar estos datos, cabe notar que la estructura de la justicia federal muestra un típico fenómeno de “techo de cristal”, ya que la presencia de mujeres decrece a medida que se asciende en las escalas jerárquicas. De acuerdo con el Mapa de Género de los sistemas de Justicia de la Región para 2014, en Argentina las mujeres representaban un 56 % del total del personal del sistema judicial y un 63 % del puesto de secretario/a. En cambio, esta participación descendía a 45 % en el cargo de juez/jueza y a 31 % en el de camarista⁴³. En el caso de la justicia electoral, un 44 % de los funcionarios de los Juzgados federales con competencia electoral son mujeres (considerando los cargos de juez/a, secretario/a y prosecretario/a). En cambio, este porcentaje de mujeres desciende a 21 % si consideran solamente juezes⁴⁴. Este cuadro de situación sugiere la necesidad de equiparar la estructura de

BUENA PRÁCTICA

LA OFICINA DE LA MUJER DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- En 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció una Oficina de la Mujer encargada de impulsar la incorporación del enfoque de género en el Poder Judicial, su planificación institucional y sus procesos internos, a fin de promover la equidad entre los/as operadores/as del sistema de justicia y la ciudadanía que lo utiliza.
- Entre sus objetivos se encuentran la eliminación de los sesgos sexistas y el mejoramiento de las condiciones de acceso a la justicia y el ejercicio pleno de los derechos.
- Las líneas estratégicas de trabajo de la Oficina de la Mujer comprenden: 1) la elaboración de diagnósticos (como el “Mapa de Género de la Justicia Argentina”), 2) la sensibilización y capacitación en materia de derechos de las mujeres, 3) la elaboración de propuestas para la transversalización del enfoque de género.
- La Oficina de la Mujer ha elaborado proyectos para la instalación de lactarios en edificios del Poder Judicial, la modificación del régimen de licencias por maternidad y paternidad, y la elaboración de estadísticas judiciales sensibles al género.

Fuente: Sistematización de la experiencia de la OM. Disponible en http://www.csjn.gov.ar/om/sist_om/index.html.

oportunidad de las mujeres y los hombres que siguen una carrera judicial.

Las primeras mujeres en acceder a la Corte Suprema de Justicia de la Nación bajo un gobierno democrático fueron Elena Highton de Nolasco y Carmen Argibay en el año 2004. Con el impulso de estas magistradas, la Corte produjo importantes reformas para promover la igualdad de género, con la creación de una Oficina de Violencia Doméstica (OVD) en la Ciudad de Buenos Aires y una Oficina de la Mujer (OM) dentro del propio tribunal (con réplicas provinciales). La creación del área es una buena práctica que se ha replicado en las provincias y podría inspirar medidas análogas en el ámbito de la justicia electoral, donde no existe una institucionalidad semejante.

⁴¹ La designación de los ministros de la Corte Suprema es atribución del Presidente de la Nación, con el acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en una sesión pública convocada al efecto (Art. 99, inciso 4 de la Constitución). Esta facultad fue reglamentada por decreto 222/03 del Poder Ejecutivo Nacional.

⁴² De acuerdo con la Ley 19.108 (de Organización de la Justicia Nacional Electoral), la Cámara Nacional Electoral está compuesta por tres jueces (Art. 2), aunque durante la aplicación del Índice de Paridad Política había una vacante que no ha sido cubierta hasta el momento. La Cámara designa secretarios que tienen un rango similar al de juez de primera instancia (Art. 3).

⁴³ Mapa de Género del Poder Judicial: <http://www.csjn.gov.ar/om/mgr/arg.html>. Acceso: 15/12/2016.

⁴⁴ Cálculos propios basados en información publicada por la Cámara Nacional Electoral: http://www.electoral.gov.ar/jne_integrantes.php#integrantes (Acceso: 19 de febrero de 2017).

BUENA PRÁCTICA

LA JUSTICIA ELECTORAL Y LA IGUALDAD DE GÉNERO EN CARGOS PARTIDARIOS

El 20 de abril de 2017, la Cámara Nacional Electoral emitió un fallo de vital importancia para avanzar hacia una mayor igualdad de género al interior de las organizaciones partidarias. Hasta el momento, esta cuestión no se había planteado en una causa judicial.

Al resolver el caso planteado por afiliados de un partido político (Unión Popular - Expte. N° CNE 6713/2016/CA1) que cuestionaron la legitimidad de la integración de sus órganos directivos, se dispuso la intervención judicial de la agrupación para normalizar situaciones irregulares vinculadas con el incumplimiento de la Ley 24.012 de cupo femenino y del artículo 37 de la Constitución Nacional, donde se establece la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres “para el acceso a cargos electivos y partidarios” y su garantía por medio de “acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

Los jueces de la CNE advirtieron que “si se quiere avanzar en materia de igualdad de género en los partidos y la política pública nacional, es importante abordar la subrepresentación de las mujeres en los cargos de liderazgo al interior de los partidos”. Al mismo tiempo, destacaron que “la participación y representación política de las mujeres en condiciones de igualdad constituye una meta ineludible de las democracias”.

La trascendencia del pronunciamiento no se limita al caso individual resuelto, sino que se proyecta en el desarrollo de la vida interna de los partidos políticos en el país y emite un importante mensaje.

2.D.7. Presencia de mujeres en los partidos políticos y condiciones para su participación en igualdad de condiciones (Dimensión 7)

La séptima dimensión del Índice de Paridad Política indaga la participación de las mujeres en los partidos políticos y las condiciones existentes para que puedan ejercer su participación política en condiciones de igualdad con los hombres. En términos generales, Argentina obtuvo 27,5 puntos

(sobre 100) en esta dimensión, el segundo menor valor del Índice de Paridad Política, detrás de la dimensión sobre el Poder Judicial y electoral que se analizó previamente. Por razones metodológicas, el relevamiento de la información solamente abarca a los partidos o alianzas de orden nacional que obtuvieron cargos en la Cámara de Diputados en 2015 (y a los que presentaron candidatos presidenciales en el caso del análisis de las plataformas programáticas)⁴⁵. Como dato de contexto, las mujeres representan algo más del 50 % de los 8.393.850 afiliados de los partidos políticos en el país (de acuerdo con datos de la Secretaría de Actuación Judicial de la Cámara Nacional Electoral), mientras que los hombres representan el 47,2 %.

En cuanto a los valores de cada indicador contemplado en esta dimensión del índice, el más elevado –aunque relativamente modesto– se registró en (i) el porcentaje de mujeres en las máximas instancias ejecutivas nacionales (56,4 puntos), seguido por (ii) el porcentaje de partidos con unidades de la mujer (37,5 puntos). A mayor distancia se ubicaron los indicadores sobre (iii) el porcentaje de partidos políticos que incluyeron temáticas de género en sus plataformas electorales en la última elección presidencial (25 puntos), (iv) el nivel de compromiso estatutario con la igualdad de género (18,75 puntos) y (v) la habilitación normativa de la unidad de la Mujer/Igualdad de los partidos para participar en la definición de candidaturas (0 puntos).

En 2009, la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral modificó la ley orgánica de partidos políticos para exigir el cumplimiento del cupo mínimo de 30 % en la elección de autoridades partidarias. En general, las cartas orgánicas de las agrupaciones analizadas exigen la postulación de mujeres en las listas de candidatos a los órganos de dirección del partido y en las listas de precandidatos y candidatos nacionales, pero en ninguna se introdujeron mecanismos paritarios o cuotas superiores al 30 % en forma voluntaria⁴⁶. De esta forma, los partidos políticos se ajustan estrictamente a la legislación y no expresan de manera formal un compromiso sustantivo mayor con la igualdad de género y la no discriminación.

⁴⁵ Los partidos de orden nacional son aquellos con reconocimiento legal en al menos cinco provincias. Puesto que, de las seis fuerzas nacionales consideradas, cinco eran alianzas multipartidarias, se consideraron los principales partidos nacionales que las integraron. Los partidos analizados fueron: Partido Justicialista (Alianza Frente para la Victoria), Propuesta Republicana (Alianza CAMBIEMOS), Unión Cívica Radical (Alianza CAMBIEMOS), Partido Renovador Federal (Alianza UNA), Partido GEN (Alianza Progresistas), Partido Socialista (Alianza Progresistas), Partido de los Trabajadores Socialistas (Frente de Izquierda de los Trabajadores) y Partido Compromiso Federal.

⁴⁶ Todas las Cartas Orgánicas de los partidos considerados establecen cuotas de género para las instancias de dirección partidaria (con la excepción del Partido Renovador Federal). En general, se trata de cuotas de 30 %, aunque los estatutos del PRO y de Compromiso Federal no plantean porcentajes precisos.

CUADRO 15: INTEGRACIÓN DE LAS MÁXIMAS INSTANCIAS EJECUTIVAS NACIONALES, POR SEXO Y AGRUPACIÓN POLÍTICA (2016)

AGRUPACIÓN	TOTAL DE CARGOS	PORCENTAJE DE MUJERES
PARTIDO JUSTICIALISTA (MESA DIRECTIVA NACIONAL)	28	32,1 %
PROPUESTA REPUBLICANA (CONSEJO DIRECTIVO)	7	28,6 %
PARTIDO SOCIALISTA (COMITÉ EJECUTIVO)	35	34,3 %
UNIÓN CÍVICA RADICAL (CONVENCIÓN NACIONAL)	30	23,3 %
PARTIDO RENOVADOR FEDERAL (COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL)	13	30,7 %
GEN (MESA DIRECTIVA NACIONAL)	8	12,5 %
COMPROMISO FEDERAL (CONGRESO NACIONAL)	17	17,6 %
PARTIDO DE LOS TRABAJADORES SOCIALISTAS (COMITÉ CENTRAL NACIONAL)	4	50,0 %
TOTAL	142	28,2 %

Fuente: elaboración propia basada en datos de la Cámara Nacional Electoral, Oficina de Partidos Políticos.

El Cuadro 15 muestra la composición por sexo de los órganos partidarios de todas las agrupaciones que se analizaron para el cálculo del Índice de Paridad Política. En concordancia con los requisitos legales, el porcentaje promedio de mujeres en las máximas instancias ejecutivas nacionales en 2016 era de 28,2 %, lo que le valió al país el mayor puntaje relativo en esta dimensión del Índice. Al momento del relevamiento de los datos, el partido más igualitario en su instancia ejecutiva nacional era el Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS), que no incorpora compromisos con la igualdad y la no discriminación en su estatuto, seguido por el Partido Socialista que sí los incorpora⁴⁷. Paradójicamente, el partido con el menor porcentaje de mujeres en su mesa directiva nacional era el GEN, pese a que su principal líder, presidenta y fundadora es una mujer, Margarita Stolbizer, que reiteradamente ha expresado compromisos con la igualdad de género en su actuación política.

Entre los partidos analizados, solamente tres (Partido Justicialista, Partido Socialista y Partido de los Trabajadores Socialistas) cuentan con unidades de la mujer reconocidas en los estatutos. Sin embargo, estas unidades no tienen participación formal en la selección de las candidaturas y, por lo tanto, no están habilitadas para incidir en dichos procesos decisivos. Como lo han mostrado estudios anterior-

res (Borner *et al.* 2009), la participación de las mujeres en el armado de las listas partidarias suele ser limitada y –si bien ATENEA no lo mide– es muy escasa su presencia entre los apoderados partidarios.

En efecto, además de los cargos de decisión considerados en el Índice de Paridad Política, en Argentina existe la figura del apoderado de partido y, desde la incorporación de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), la figura del apoderado de lista, que representa a las listas internas en las primarias. Los apoderados partidarios tienen la función de representar a la agrupación y sus intereses ante la justicia electoral en todas las instancias.

Por ejemplo, bajo un sistema electoral en el cual cada agrupación es responsable de definir el diseño de sus boletas tal como aparecerán en el cuarto oscuro (según lo establecido por la ley), los apoderados defienden y representan los intereses de su partido en la audiencia para la oficialización de boletas⁴⁸. Además, son los encargados de llevar ante la justicia electoral las listas de candidatos que competirán en las elecciones. Con todo, desde que las elecciones primarias son obligatorias, el popularmente llamado “poder de lapicera” (el poder de ser los últimos *gatekeepers* de la nómina de precandidatos) está principalmente en manos de los apoderados de lista, pues son quienes pueden

⁴⁷ Esta disparidad sugiere un hecho discutido en la ciencia política: la distancia entre las reglas escritas (la institucionalidad partidaria formal) y las prácticas, usos y costumbres que guían la vida interna de las organizaciones políticas (institucionalidad informal).

⁴⁸ En tanto representantes de las organizaciones, los apoderados rinden cuentas de su gestión ante las mesas ejecutivas de los partidos. Su rol es políticamente muy relevante porque nunca responden a los intereses de toda la organización, sino que suelen responder a la línea interna mayoritaria, que en gran medida define la nómina de apoderados en cada distrito y en el orden nacional.

CUADRO 16: COMPROMISO CON LA IGUALDAD DE GÉNERO Y/O LA NO DISCRIMINACIÓN POR SEXO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS SEGÚN SU CARTA ORGÁNICA

	SE INCLUYEN PRINCIPIOS DE IGUALDAD DE GÉNERO Y/O NO DISCRIMINACIÓN POR SEXO	SE INCLUYEN PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (SIN ESPECIFICAR LAS RAZONES DE SEXO)	NO SE INCLUYEN PRINCIPIOS DE IGUALDAD DE GÉNERO NI DE NO DISCRIMINACIÓN POR SEXO
PARTIDO JUSTICIALISTA			X
PRO		X	
PARTIDO SOCIALISTA	X		
UNIÓN CÍVICA RADICAL			X
PARTIDO RENOVADOR FEDERAL			X
PARTIDO GEN			X
COMPROMISO FEDERAL			X
PARTIDO DE LOS TRABAJADORES SOCIALISTAS			X
TOTAL	1	1	6

Fuente: elaboración propia basada en la normativa partidaria (cartas orgánicas)⁴⁹.

facilitar o dificultar la inscripción de algún candidato o candidata.

En suma, los apoderados cumplen un rol estratégico en la vida interna de las organizaciones partidarias y, por lo tanto, en la protección de los derechos de participación de las mujeres en las mismas. Ahora bien, el hecho de que estos cargos estén en una proporción muy mayoritaria en las manos de hombres, implica que las mujeres han visto y ven vedado su acceso a ejercer una función estratégica para la vida interna de las agrupaciones partidistas.

Más allá de la composición por sexo de los cargos, el análisis de documentos oficiales arroja que son pocas las agrupaciones políticas que expresan un compromiso explícito con la igualdad y/o la no discriminación por sexo en sus cartas orgánicas (Cuadro 16). Solo la carta orgánica del Partido Socialista incorpora el principio de igualdad efectiva de varones y mujeres como un eje orientador de la organización, mientras que la del PRO incorpora principios generales de igualdad y no discriminación, pero no especifica las razones de sexo (Cuadro 17).

CUADRO 17: ARTÍCULOS QUE EXPRESAN COMPROMISOS CON LA IGUALDAD DE GÉNERO Y/O LA NO DISCRIMINACIÓN POR SEXOS EN LAS CARTAS ORGÁNICAS DE LOS PARTIDOS ANALIZADOS

	CONTENIDO
PRO	Art. 1. Las autoridades y las listas a cargos públicos se integrarán con afiliados y/o representantes de todos los sectores de la sociedad, <i>sin discriminación de ningún tipo</i> e incorporando a todas aquellas expresiones y manifestaciones que no contradigan los principios enunciados en la presente Carta Orgánica.
PARTIDO SOCIALISTA	Art. 3: La organización del Partido se inspira en los siguientes principios: b) La <i>igualdad efectiva de varones y mujeres en el seno del Partido</i> .
	Art. 4: Para el resguardo de los principios enunciados, se establecen las siguientes garantías: b) En los órganos de dirección, administración y contralor del Partido, así como en las listas de candidatos/as a cargos públicos electivos, en lugares expectables, ninguno de los dos sexos podrá tener una representación inferior al treinta por ciento.

Fuente: elaboración propia basada en las cartas orgánicas de cada partido.

⁴⁹ Documentos en: <http://www.elecciones.gov.ar>, <http://www.pjn.gov.ar/> (Acceso: 10 de septiembre de 2016).

CUADRO 18: SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS SOBRE TEMAS DE GÉNERO EN LAS PLATAFORMAS PRESENTADAS PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 2015

ALIANZA	DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES	VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES	PARTICIPACIÓN POLÍTICA
UNIDOS POR UNA NUEVA ALTERNATIVA (UNA)	-	-	“Repudiamos enérgicamente la violencia de género, por ser atentatoria a la dignidad de la persona humana en su faz más nefasta y brutal. Se propone la conversión de los crímenes relacionados a la violencia de género en crímenes de lesa humanidad.”	-
PROGRESISTAS	-	“Promoveremos la igualdad de trato y oportunidades en el trabajo en materia de género, edad y discapacidad.”	“Aspiramos a la erradicación de la violencia de género y toda forma de discriminación hacia la mujer. Nuestras prioridades son evitar que el delito organizado afiance su poder territorial, disminuir la violencia interpersonal, terminar con la violencia familiar y de género. Declaramos la Emergencia Nacional por la violencia de género. Pretendemos el cumplimiento efectivo de la Ley 26.485, sancionada en 2009.”	-
FRENTE DE IZQUIERDA DE LOS TRABAJADORES (FIT)	“Por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito. Anticonceptivos para no abortar, aborto legal para no morir. Contra toda forma de opresión sexual.”	“Por los derechos de la mujer trabajadora. Igual trabajo, igual salario. Guarderías gratuitas en los lugares de trabajo y estudio.”	-	-

Fuente: elaboración propia basada en las plataformas electorales de las alianzas.

A modo de aproximación a la existencia o no de condiciones favorables para la paridad política, el Índice de Paridad Política también consideró la inclusión de temas relacionados con la igualdad de género en las plataformas electorales presentadas por las agrupaciones partidarias en la última elección presidencial.⁵⁰ Como es sabido, estos documentos no agotan las propuestas partidarias y, muchas veces los candidatos y las candidatas incorporan y promueven temas nuevos durante las campañas, influenciados por la coyuntura y por sus convicciones personales. De todas maneras, el Índice de Paridad Política permite un acercamiento a la dimensión formal de las propuestas programáticas y echa luz sobre una parte importante de la agenda que se plantea a la ciudadanía antes de los comicios.

Para el análisis de estos compromisos partidarios, el Índice de Paridad Política consideró cuatro áreas temáticas específicas: i) derechos sexuales y re-

productivos, ii) igualdad de oportunidades, iii) no violencia contra las mujeres y iv) participación política⁵¹. Como ya se mencionó, Argentina obtuvo únicamente 25 puntos en este indicador, un valor modesto y lejano a la meta.

El análisis de contenido de las plataformas electorales relevadas muestra que las alianzas que concentraron la mayor cantidad de votos (Frente para la Victoria, CAMBIEMOS y Compromiso Federal) no incorporaron temas de igualdad de género. Del resto de las alianzas, el Frente de Izquierda de los Trabajadores incluyó iniciativas específicas sobre derechos sexuales y reproductivos, igualdad de oportunidades y no violencia hacia las mujeres. En los casos de Unidos por una Nueva Alternativa (UNA) y Progresistas, la primera propuso acciones únicamente en la dimensión de no violencia, mientras que la segunda incluyó iniciativas vinculadas con la no violencia y la igualdad de oportunidades (Cuadro 18).

⁵⁰ El universo de análisis fueron las plataformas electorales de alianzas nacionales que participaron de la elección presidencial de 2015, porque si bien las alianzas transitorias no tienen carta orgánica, presentan plataformas. Como dato de contexto, en la elección presidencial 2015 ningún partido compitió de forma individual sino en alianza con otras agrupaciones.

⁵¹ Las categorías incluyen: 1) Derechos sexuales y reproductivos: políticas estatales sobre anticoncepción, VIH/SIDA, muerte materna, aborto, estrategias de educación sexual y derecho sexuales. 2) Igualdad de oportunidades: políticas que pretenden corregir la discriminación y la desigualdad entre hombres y mujeres en la esfera económica, política y social, así como al interior de las familias. 3) No violencia contra las mujeres: políticas de prevención y atención dirigidas a erradicar la violencia y el abuso sexual contra las mujeres. 4) Participación política de las mujeres: políticas de inclusión de las mujeres en los espacios de toma de decisión y participación política (administración pública y vida interna de los partidos) así como en espacios de participación ciudadana.

Llamativamente, ninguna alianza incorporó acciones para profundizar la participación política de las mujeres y la paridad en sus plataformas oficializadas. Esto sugiere que la incorporación de la paridad en el debate legislativo en 2016 tuvo que ver con la oportunidad política generada por la discusión más amplia sobre reforma electoral (aprovechada por un grupo de legisladoras) y no fue el resultado de compromisos programáticos amplios de las fuerzas políticas.

Ahora bien, retomando la distinción entre los compromisos plasmados en las plataformas oficializadas y el posicionamiento de los candidatos presidenciales durante las campañas políticas, cabe notar que algunos de estos temas se plantearon en discusiones y presentaciones públicas. Antes de las elecciones nacionales de octubre de 2015, el candidato presidencial Sergio Massa (Alianza UNA) presentó propuestas que incluían la modificación de la Ley de Cupo Femenino y la adopción de leyes de paridad política (entre otros temas de la agenda de género impulsada por el Frente Renovador). Por su parte, la candidata Margarita Stolbizer (Progresistas) lanzó el llamado “Compromiso progresista por la igualdad de género” que proponía la paridad de género en cargos ejecutivos para garantizar la participación igualitaria de mujeres y varones, la incorporación sistemática de la perspectiva de género en las instituciones y políticas públicas y la creación del Ministerio de la Igualdad (además de una Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y medidas para hacer frente a la violencia de género)⁵².

2.D.8. Mujeres en el gobierno local (Dimensión 8)

La última dimensión del Índice de Paridad Política examina la participación de las mujeres en el poder local a partir de dos indicadores: (i) el porcentaje de alcaldesas (Intendentas) y (ii) el porcentaje de concejalas en el gobierno municipal. Aunque estos parecerían ser indicadores sencillos de medir, el relevamiento resultó particularmente desafiante en el caso argentino por la inexistencia de información oficial y sistematizada sobre los Consejos Deliberantes de los 1.128 municipios. Esta dificultad indica el desafío de generar acciones para que los organismos con competencia electoral sistematicen esta información y la pongan a disposición del público.

Frente a las restricciones señaladas, para el cálculo del Índice de Paridad Política se tomaron en cuenta únicamente los municipios de la Provincia de Buenos Aires, considerada como un caso testigo. A

partir de estos datos, el país obtuvo 34,6 puntos en la dimensión de gobierno local, con 5,8 puntos en el primer indicador (porcentaje de Intendentas) y 63,4 en el segundo (porcentaje de concejalas).

En septiembre de 2016, en la Provincia de Buenos Aires había únicamente cuatro Intendentas entre los 135 municipios (H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2015). Por su parte, el promedio de concejalas era de 31,7 %, ya que los partidos políticos estaban obligados a aplicar la ley de cuotas provincial de 30 % en las listas de candidatos (y desde 2017 deberán aplicar la ley de paridad de género).

CUADRO 19: MUJERES EN CARGOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2016)

	TOTAL DE CARGOS	NÚMERO DE MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
INTENDENTES	135	4	2,9 %
CONCEJALES	2.194	711	32,4 %

Fuente: elaboración propia con datos de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Al comparar estos datos con información del período previo, se observa que la proporción de concejalas se mantuvo estable (con un leve descenso), pero la de intendentas se redujo significativamente, pasando de 5,9 % a 2,9 %. Este descenso implica que, en los hechos, las mujeres tienen limitaciones para ejercer su derecho a poder ser elegidas para desempeñar todas las funciones de gobierno, y también a acceder a espacios de poder valorizados en el sistema político.

CUADRO 20: MUJERES ELECTAS EN CARGOS LOCALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN EL PERÍODO ANTERIOR (2011-2013)

	TOTAL DE CARGOS	NÚMERO DE MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
INTENDENTES	135	8	5,9 %
CONCEJALES	1.097	362	33 %

*La cantidad total de concejalas/as en los municipios de la provincia es de 2.194. En tanto los Concejos Deliberantes se renuevan parcialmente cada dos años, el dato de electos en cada elección corresponde a la mitad de los cargos.

Fuente: elaboración propia con datos de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

⁵² Documento disponible en: <https://margaritastolbizer.com.ar/compromiso-progresista-por-la-igualdad-de-genero/> (acceso: 1 de enero de 2017).

Los datos hasta aquí analizados, si bien no cubren la totalidad del país, sugieren que el nivel local es una arena donde existen grandes retos para alcanzar la paridad política, particularmente en el Poder Ejecutivo municipal. En la estructura federal de Argentina, los puestos ejecutivos brindan mayor acceso a recursos económicos y de gestión que los legislativos (Molinelli et al. 1999, Benton 2003, Almaraz 2010). Por ello algunas investigaciones evidencian que los políticos buscan permanecer en estos cargos una vez que los obtienen, mientras que tratan de irse de los legislativos hacia otros espacios⁵³. Surge entonces el desafío de contar con información sistemática y confiable que permita realizar estudios detallados para comprender en qué condiciones se desarrolla la participación de las mujeres en la política local y dónde están los obstáculos que impiden la construcción de liderazgos en el ámbito municipal.

Más allá de los indicadores del Índice de Paridad Política, para trazar un panorama más comprensivo de la realidad subnacional de Argentina se relevaron los porcentajes de legisladoras provinciales y de gobernadoras electas. De esta manera, al pasar del plano municipal al provincial el país muestra avances para destacar. En 2016 había cinco gobernadoras en ejercicio (María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires, Alicia Kirchner en Santa Cruz, Claudia Abdala de Zamora en Santiago del Estero, Lucía Corpacci en Catamarca y Rosana Bertone en Tierra del Fuego), una cantidad sin precedentes en la historia argentina.

2.E. Conclusiones

La aplicación del Índice de Paridad Política de ATENEA en Argentina muestra que el país ha conseguido logros, pero todavía queda un camino que recorrer para alcanzar la igualdad real en la toma de decisiones públicas. Argentina no obtuvo el máximo puntaje en ninguna de las dimensiones del índice, aunque en algunas está mejor posicionada que en otras.

Los mayores avances se registraron en el marco normativo en materia de igualdad de género y en la sanción de leyes que favorecieron el acceso de mujeres a cargos legislativos en proporciones significativas, cumpliendo un compromiso establecido por la CEDAW (con jerarquía constitucional en Argentina). En contraste, existen mayores desafíos en los ámbitos donde no rigen cuotas ni medidas de paridad de

género –como el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo Nacional y los gobiernos locales– o no se evidencian compromisos firmes con la igualdad sustantiva, como en los partidos y agrupaciones políticas.

A partir de la información recopilada para el cálculo del Índice de Paridad Política en el país, esta sección final presenta las principales conclusiones que surgen del análisis de cada una de las dimensiones consideradas en el diagnóstico.

DIMENSIÓN 1: COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL

Argentina tiene fortalezas en el marco legal que protege los derechos humanos de las mujeres, promoviendo su participación en la vida política en condiciones de igualdad y buscando garantizar el derecho a vivir una vida libre de violencia de género.

Existe una ley contra la violencia hacia las mujeres (Ley 26.485) que contempla diversas modalidades y tipos de violencia, y establece garantías de protección integral, de acuerdo con la Convención Interamericana de Belem do Pará. Además, esta norma ofrece lineamientos concretos para la gestión de políticas y programas contra la violencia de género, bajo la rectoría del Consejo Nacional de las Mujeres. Sin embargo, Argentina no cuenta con una ley de igualdad de género de carácter general, que incorpore metas y acciones de igualdad en los distintos sectores y áreas del Estado, y permita transversalizar el enfoque de género en el conjunto de políticas públicas.

La Constitución Nacional reformada en 1994 incorporó los principios de igualdad real entre mujeres y hombres en el acceso a cargos públicos y partidarios, y habilita a que el Congreso cree medidas de acción positiva para garantizarla, un aspecto de importancia para desbaratar posibles argumentos sobre la inconstitucionalidad de los mecanismos de cuota o paridad de género. Estas medidas, en consecuencia, no hacen más que poner en práctica un principio constitucional.

DIMENSIÓN 2: EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO

En Argentina no se midieron los indicadores incluidos en esta dimensión del Índice de Paridad Política. La obligatoriedad del voto garantiza la inscripción

⁵³ Considerando el país en conjunto, solo el 16,6 % de los diputados provinciales ocupó una banca por más de un período, mientras la tasa de reelección de los intendentes se aproxima a 62 % y la de los gobernadores es de 66 % (Lodola 2009). En la Provincia de Buenos Aires, el 51 % de los intendentes municipales fue reelecto al menos una vez entre 1983 y 2007 (Rotman y Varetto 2009).

automática de los ciudadanos y las ciudadanas en el padrón (registro) electoral y, en este contexto, se registran elevados índices históricos de participación electoral de la ciudadanía. En principio no hay brechas de género que sean significativas ni se han reportado dificultades específicas de las mujeres para ejercer el derecho al sufragio. De todas maneras, este análisis se podría profundizar y precisar con información pública actualizada y desagregada por sexos sobre las tasas de votación de las mujeres y los hombres.

DIMENSIÓN 3: MECANISMOS DE CUOTA Y PARIDAD POLÍTICA

En la dimensión sobre los mecanismos de cuota y paridad política, Argentina presenta las mayores fortalezas y avances, con el puntaje relativo más alto al interior del Índice de Paridad Política. El país cuenta con una ley de cuotas nacional (Ley 24.012, de Cupo Femenino) que ha sido de vanguardia y presenta un diseño robusto. Esta norma logró perfeccionarse a través de sucesivas reglamentaciones que resultaron clave para contrarrestar la discrecionalidad y los incumplimientos partidarios, particularmente conflictivos en la primera década de implementación (Camionotti 2009). Con todo, los incumplimientos partidarios no están completamente saldados, de acuerdo al monitoreo realizado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género en 2015.

Entre las ventajas de la normativa de cupo femenino, se encuentran:

- a. La exigencia de ubicar a las mujeres candidatas en posiciones de las listas electorales (cerradas y bloqueadas) con posibilidades ciertas de resultar elegidas (tomando en cuenta la *cantidad efectiva* de cargos que eligen los partidos).
- b. La negativa de inscripción, por parte de la justicia, de las listas que no cumplan la cuota mínima de 30 % de mujeres y/o el mandato de posicionamiento de las candidatas.
- c. La potestad de los jueces con competencia electoral de reordenar de oficio las listas que no respetan los mandatos de la cuota de género.
- d. La facultad de cualquier ciudadano o ciudadana para impugnar listas que considere violatorias de la cuota de género.
- e. La existencia de un mecanismo de reemplazo de las mujeres que abandonan su candidatura antes de los comicios por otra mujer que le siga en la lista.

Estos son aspectos importantes en el diseño de las leyes de cuota, en la medida en que permiten

garantizar no solo la nominación de un porcentaje de candidatas, sino también de mujeres electas. Sin embargo, la normativa vigente presenta al menos tres debilidades. Primero, exige únicamente un porcentaje mínimo de 30 % de candidatas en las listas partidarias en elecciones nacionales, un criterio distante de la paridad de género. Segundo, no contempla mecanismos de reemplazo de mujeres electas en el caso de cese de funciones (por renuncia, muerte o inhabilitación), sino solo de candidatas *antes* de los comicios. En tercer lugar, la ley comprende únicamente las candidaturas a cuerpos colegiados (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Parlamento del Mercosur y Convención Constituyente, en caso de convocatoria a una reforma constitucional) y no abarca otro tipo de cargos.

En el marco del federalismo electoral, todas las provincias han adoptado leyes de cuota o paridad política para candidaturas a cargos en cuerpos colegiados subnacionales. En diciembre de 2016, una tercera parte de las provincias argentinas (Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro, Provincia de Buenos Aires, Salta, Neuquén y Chubut) contaba con leyes de paridad con alternancia y sanciones, y esto es una fortaleza del marco institucional. Como limitación, se debe destacar que hasta el momento estas leyes solo contemplan mecanismos de *paridad vertical* (al interior de las listas plurinominales) y no de *paridad horizontal* (que supondría la exigencia de intercalar candidatos de diferente sexo en las candidaturas en distritos uninominales que presentan las agrupaciones políticas).

Por otra parte, hay legislación de cuotas provincial que presenta evidentes carencias. A título ilustrativo, la ley de cuotas de Entre Ríos (Ley 10.012) contiene un porcentaje mínimo de 25 % de candidaturas de mujeres, pese a que la Constitución Provincial “establece y sostiene la equidad de género en la representación política y partidaria y en la conformación de candidaturas con probabilidad de resultar electas” (Art. 17). En San Juan, la ley de cuotas (Ley 6.515) no establece un mandato de posicionamiento de las candidatas en las listas partidarias y, en algunos otros casos, estos son poco específicos.

Finalmente, como complemento de las políticas de acción afirmativa en el ámbito de la competencia electoral, en 2009 la ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Ley 26.571) estableció la exigencia de incorporar una cuota mínima de 30 % en las candidaturas a los cargos de decisión interna de los partidos políticos. Esta se debe garantizar en las cartas orgánicas (estatutos).

DIMENSIÓN 4: PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En relación con la incorporación de mujeres en el Estado, la aplicación del Índice de Paridad Política en Argentina muestra un cuadro variado. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en 2016 el porcentaje de mujeres en el Gabinete ministerial era muy bajo (14 %) y únicamente dos mujeres lideraban carteras en áreas que tradicionalmente no eran femeninas, como Seguridad y Relaciones Exteriores. Un dato alentador: no se encontraron diferencias por sexo en la duración promedio en el cargo de las mujeres y los hombres que ejercieron puestos ministeriales en los dos últimos períodos presidenciales, pero esto ocurre en un contexto de marcada subrepresentación de las primeras.

Argentina carece de normativa específica que establezca medidas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a altos cargos de designación y confianza política. Tampoco hubo iniciativas de conformación de gabinetes paritarios, tal como ocurrió en otros países de América Latina en años recientes. La inexistencia de medidas de equidad y paridad en el ámbito del Poder Ejecutivo y la administración pública, y la ausencia de debate político al respecto, es sorprendente en un país con tanta experiencia en la implementación de cuotas electorales y donde la Constitución avala la adopción de acciones positivas.

Dentro del Poder Ejecutivo Nacional se encuentra el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), que está ubicado en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dirigido por la Ministra de Desarrollo Social. Dentro de sus funciones el organismo vela por el cumplimiento de la CEDAW. Desde su creación en 1992, el CNM tuvo un destacado papel en el proceso de reglamentación y monitoreo del cumplimiento de la Ley de Cupo Femenino en la primera década, y en el presente es el organismo rector de las políticas públicas en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y en la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género en el país. El Índice de Paridad Política ponderó positivamente la existencia de una institucionalidad de género específica, pero su rango no ministerial –motivo de preocupación del Comité CEDAW en más de una oportunidad– le restó puntaje al indicador específico.

En el séptimo reporte periódico sobre la Argentina, el Comité CEDAW recomendó elevar el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) al rango de Ministerio, a fin de hacerlo más visible y aumentar su capacidad de promover y monitorear la implementación de políticas de equidad de género (punto 15). A su vez, el Comité reconoció el aumento presupuestario del

Consejo en los últimos años, pero destacó también que este resulta insuficiente para cumplir los objetivos delineados en el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019.

DIMENSIÓN 5: PODER LEGISLATIVO

De acuerdo con el Índice de Paridad Política, el Legislativo es el más inclusivo de los tres poderes del Estado argentino gracias a la efectividad de las cuotas de género. En 2016, el Congreso de la Nación contaba con un 36 % de diputadas y un 37,5 % de senadoras, superando los porcentajes de presencia femenina en los demás cargos considerados en la medición de ATENEA.

De todas maneras, después de veinticinco años de aplicación de cuotas en las elecciones nacionales, las cámaras no han alcanzado una composición paritaria. Así, Argentina descendió posiciones en el ranking internacional de mujeres en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria, ubicándose detrás de países como Bolivia, Ecuador o México, que han avanzado en el establecimiento de la paridad política de género.

El análisis de las listas partidarias que obtuvieron cargos legislativos en las elecciones nacionales de 2015 reveló que las agrupaciones políticas en general respetaron la cuota. De acuerdo con las exigencias normativas, se registraron porcentajes elevados de candidatas al Congreso, particularmente en las listas del Senado, donde la ley funciona *de facto* como una ley de paridad política. Sin embargo, los partidos no fueron más allá de la cuota, ya que únicamente un 17% de las mujeres encabezaron listas de candidatos a diputados nacionales, una posición no contemplada en la Ley de Cupo Femenino. De esta forma, mientras el espíritu de una política de acción afirmativa es modificar conductas y prácticas discriminatorias y transformar los marcos de sentido con que operan los actores políticos, la evidencia analizada sugiere la persistencia de un fenómeno de cumplimiento minimalista (Archenti y Tula 2017) o nominal (Borner et al. 2009), identificado y discutido en estudios anteriores.

Al interior del Congreso, las condiciones para el ejercicio de los cargos legislativos en condiciones de igualdad muestran matices. Por un lado, en 2015-2016, pocas mujeres integraron las mesas directivas de ambas cámaras (considerando sus presidencias y vicepresidencias), mientras que en períodos previos las diputadas llegaron a ejercer hasta las tres vicepresidencias en forma simultánea. Por otra parte, en el mismo período, alrededor de un tercio de las comisiones permanentes de ambas cámaras estaban

presididas por mujeres, pero su presencia tendía a concentrarse en comisiones de “reproducción”, para descender en las de “producción”. Este patrón de división sexual del trabajo legislativo refleja jerarquías de género. En efecto, algunas investigaciones previas mostraron que los temas vinculados a la economía, las finanzas y el presupuesto público aportan más prestigio a los legisladores que los temas de política social y cuidado (Borner et al. 2009). De esta manera se generan filtros informales que tienden a marginalizar a las mujeres –o a desjerarquizar su participación– en la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos públicos.

En el caso de los bloques políticos, prácticamente un tercio era presidido por mujeres entre 2015 y 2016, y esta es una señal positiva. Este cargo de liderazgo partidario ha sido de difícil acceso para las legisladoras desde 1983 al presente, pero en años recientes ha comenzado a ser más inclusivo.

DIMENSIÓN 6: PODER JUDICIAL Y ELECTORAL

La dimensión referida al Poder Judicial es la que presenta las mayores debilidades en la medición del Índice de Paridad Política en Argentina. El bajo valor alcanzado por el país en esta dimensión refleja importantes déficits en relación con la presencia de mujeres en los dos ámbitos considerados: la Corte Suprema de Justicia de la Nación (con una única ministra entre sus magistrados) y la Cámara Nacional Electoral (con dos magistrados hombres y ninguna mujer). Estos datos, sumados a la información sobre las dificultades que las mujeres encuentran para ascender en cargos de la justicia federal a medida en que se asciende en las escalas jerárquicas, señalan un eje crítico para considerar cómo promover y lograr mayores grados de igualdad.

En el caso de la Corte Suprema, la normativa que regula el mecanismo de selección de magistrados plantea la necesidad de contemplar la diversidad de género en la composición del máximo tribunal. Con todo –y pese además a las propuestas legislativas de paridad de género–, en 2016, al cubrir vacantes, se seleccionaron dos hombres y ninguna mujer.

Pese a su baja presencia numérica en la Corte, la incorporación de magistradas en el máximo tribunal provocó transformaciones fundamentales en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en el Poder Judicial y en los servicios de administración de justicia, con buenas prácticas para considerar. En este sentido, cabe destacar la creación de una Ofici-

na de Violencia Doméstica en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y una Oficina de la Mujer dentro del propio tribunal (dos avances que quedaron por fuera de los indicadores de ATENEA y, por lo tanto, no recibieron puntuación en el Índice de Paridad Política).

La Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación generó diagnósticos sobre la situación de las mujeres en el Poder Judicial y el ejercicio de derechos, y también promovió la sensibilización y capacitación de operadores del sistema de justicia. Por lo tanto, se trata de una estructura que se podría imitar en otras áreas de la justicia federal, como la que se encarga del derecho y la fiscalización electoral, donde no existe un área de estas características (algo que sí midieron los indicadores de ATENEA).

DIMENSIÓN 7: PARTIDOS POLÍTICOS

En Argentina, el examen de la participación de las mujeres en los partidos políticos y las condiciones que enmarcan su participación plantea desafíos metodológicos específicos. Por un lado, el número de partidos con reconocimiento oficial es muy elevado (existen 41 partidos nacionales y 622 partidos de distrito)⁵⁴. Por otro lado, la información sobre sus estructuras y programas no siempre es fácilmente accesible. Esto último se vuelve aún más complicado con la proliferación de alianzas que varían de denominación y composición entre distintas categorías electorales y a través de los distritos. A su vez –aunque este es un rasgo común en América Latina y no una particularidad argentina– existen brechas entre la organización formal y la organización informal de los partidos (Freidenberg y Levitsky 2007); es decir, entre lo que establecen los estatutos y las reglas escritas, y las prácticas y reglas de decisión no escritas, pero ampliamente utilizadas.

Con estas salvedades, el Índice de Paridad Política brindó un acercamiento a las condiciones de participación de las mujeres y los compromisos programáticos expresados por un conjunto de partidos (los de orden nacional que ganaron cargos en el Congreso de la Nación en 2015, y los que presentaron candidatos presidenciales en ese mismo proceso electoral).

En primer lugar, se encontró que los partidos tienen cuotas de género para las candidaturas a los cargos de decisión interna (30 %), en cumplimiento de la exigencia que les plantea la ley orgánica de partidos políticos. No obstante, ninguno de los partidos analizados ha ido más allá ni ha adoptado voluntariamente normas de paridad.

⁵⁴ Véase Cámara Nacional Electoral: http://www.electoral.gob.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf

En segundo lugar, la aplicación del índice mostró que las mujeres representan, en promedio, un 28,2 % de los integrantes de los órganos de decisión partidaria examinados (órganos ejecutivos). Este porcentaje indica una limitación si se toma en consideración que la proporción de afiliadas de todas las agrupaciones políticas de orden nacional supera el 50 %.

Otro hallazgo es que algunos partidos tienen unidades o secretarías de la mujer o de género, pero estas instancias no tienen peso propio en la definición de las candidaturas (al menos, no son reconocidas estatutariamente).

Finalmente, los compromisos con la igualdad de género en las cartas orgánicas de las agrupaciones consideradas resultaron escasos, al igual que los compromisos de gestión y las propuestas de políticas públicas a favor de la igualdad de género expresadas en las plataformas electorales (oficializadas) de aquellas que compitieron en la última elección presidencial. En efecto, el análisis documental de dichas plataformas electorales mostró un vacío de propuestas vinculadas con la participación política de las mujeres y, específicamente, con la paridad política de género (si bien, como se mencionó en el diagnóstico de país, algunas candidatas y candidatos plantearon el tema durante la campaña en el marco de propuestas más amplias)⁵⁵. Estos elementos indican que existe un camino por recorrer para promover la igualdad y lograr compromisos más amplios con la no discriminación de las mujeres en el ámbito de los partidos políticos, que son actores clave en un sistema democrático y, en Argentina, tienen el monopolio de las candidaturas a los cargos de elección popular.

DIMENSIÓN 8: PODER LOCAL

La dimensión sobre la participación de las mujeres en el poder local, y específicamente en cargos deliberativos, fue la más desafiante en términos de la recolección de datos. Como ya se detalló en este informe, no existe información pública, sistemática y actualizada –ni histórica– sobre el número de concejalas electas para el conjunto de los municipios argentinos, y este es un déficit de información sumamente importante. No hay un organismo judicial ni administrativo formalmente responsable de la recopilación de este dato, disperso en organismos provinciales y municipales a lo largo de todo el territorio argentino.

Para poder tener una aproximación al examen de esta dimensión, tomando a la Provincia de Bue-

nos Aires como caso testigo, los resultados del Índice de Paridad Política mostraron grandes retos para la participación y el empoderamiento político de las mujeres. En el principal distrito electoral del país –que según el Censo de 2010 concentra casi el 40 % de la población total de Argentina– un 32 % del total de concejales electos en 2015 eran mujeres, pero únicamente en cuatro de los 135 municipios, el cargo de Intendente estaba en manos de una mujer. En el sistema político argentino, los cargos ejecutivos municipales (especialmente en localidades de cierta magnitud) ofrecen la posibilidad de manejar recursos materiales y simbólicos que aportan visibilidad y se constituyen en verdaderas plataformas para el desarrollo de carreras políticas. Por lo tanto, una presencia tan reducida de mujeres en estos cargos políticos de peso indica una desigualdad significativa.

Como contrapunto, la información complementaria que se incorporó en el diagnóstico muestra una tendencia más alentadora a nivel de las gobernaciones provinciales. En 2016, de forma inédita, cinco de las veinticuatro provincias del país eran gobernadas por mujeres (incluida la Provincia de Buenos Aires). Con todo, se necesita tiempo para corroborar si se consolida una tendencia de crecimiento de la participación de mujeres en uno de los cargos ejecutivos más relevantes del país, y para dilucidar en qué condiciones logran ejercer el poder provincial las mujeres electas.

2.F. Recomendaciones

El análisis y las conclusiones del diagnóstico de país realizado en el marco de la iniciativa ATENEA permitieron detectar una serie de nudos críticos y desafíos para profundizar los procesos de cambio y avanzar hacia la paridad política en Argentina. A partir de la evidencia que arrojó la aplicación del Índice de Paridad Política y la información complementaria incorporada en este informe, a continuación se plantean propuestas de mejora para cada una de las dimensiones abordadas. Estas propuestas involucran a distintas instituciones y actores nacionales y, en ese sentido, requieren de su apropiación y traducción en rutas de acción más específicas que las tornen viables. Las recomendaciones aquí consideradas no agotan el espectro de posibles acciones, pero pueden proporcionar una hoja de ruta que oriente la generación de propuestas, el diálogo normativo, la incidencia política y las reformas institucionales necesarias.

⁵⁵ Este fue el caso de la agenda de género del Frente Renovador, liderado por Sergio Masa, y de la plataforma “Compromiso progresista por la igualdad de género” impulsada por Margarita Stolbizer (alianza Progresistas).

COMPROMISOS NACIONALES CON LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN Y EL MARCO LEGAL (DIMENSIÓN 1)

- Sancionar una ley general de igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres que establezca un marco orientador para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas en el conjunto de sectores del Estado argentino.
- Adoptar un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y de no Discriminación hacia las Mujeres que defina metas y acciones para garantizar su autonomía física, económica y de toma de decisiones.
- Incorporar el principio de paridad de género en la Constitución Nacional y en las Constituciones provinciales, en caso de que hubiere convocatorias o procesos de reforma constitucional.

EJERCICIO DEL DERECHO AL SUFRAGIO (DIMENSIÓN 2)

- Garantizar, desde la Cámara Nacional Electoral, la recopilación, sistematización y publicación sistemática de datos sobre la composición por sexo del padrón electoral nacional, del padrón de electores en el extranjero y de electores privados de la libertad; así como también la publicación de los resultados de las elecciones nacionales desagregados por sexo.

CUOTAS Y PARIDAD POLÍTICA (DIMENSIÓN 3)

- Sancionar una ley nacional y leyes provinciales de paridad política de género que:
 - a. Incorporen mecanismos claros de alternancia para garantizar la paridad de género en las nóminas de candidatos y en la composición de los cuerpos legislativos, considerando los principios de paridad vertical y horizontal.
 - b. Prevean mecanismos de reemplazo de candidatos/as y de legisladores/as electos que favorezcan la paridad de género.
 - c. Establezcan sanciones efectivas, como la no oficialización de las listas que no cumplan los requisitos normativos.
 - d. Faculten a los jueces con competencia electoral a reordenar las listas y garanticen que cualquier ciudadano o ciudadana pueda impugnar listas que considere violatorias de la legislación (como ocurre con la Ley 24.02 en la actualidad).

- Promover y apoyar, desde la institucionalidad de género en el Estado, la justicia electoral y los organismos de cooperación internacional, iniciativas de monitoreo ciudadano sobre el cumplimiento de las cuotas y de la paridad en el ámbito nacional y provincial. Si bien la garantía de la correcta aplicación de la legislación electoral es competencia del Poder Judicial, la vigilancia por parte de organizaciones no gubernamentales fortalece la rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos. Para estos fines se sugiere considerar la posibilidad de establecer un fondo concursable que permita financiar y asegurar estos procesos en años electorales.
- Generar instancias de sensibilización con periodistas y formadores/as de opinión, contrarrestando argumentos que contraponen las acciones afirmativas y la paridad con el mérito, y deslegitiman su finalidad. Estas actividades podrían ser coordinadas por el Consejo Nacional de las Mujeres en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, en alianza con otras áreas y poderes, como la Cámara Nacional Electoral.
- Promover desde las universidades, centros de estudios, *think tanks* y organismos de cooperación internacional, la generación de evidencia para la toma de decisiones a partir de diagnósticos, estudios y análisis de las condiciones de participación de las mujeres en los distintos poderes del Estado y del impacto de la legislación de paridad política.

PODER EJECUTIVO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (DIMENSIÓN 4)

- Impulsar proyectos legislativos que apunten a la jerarquización del Consejo Nacional de las Mujeres en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional, asegurando una adecuada dotación de recursos humanos y presupuestarios para el cumplimiento de sus funciones, colaborando con la coordinación inter-jurisdiccional para la adecuada implementación de las leyes y políticas nacionales y el resguardo de los derechos reconocidos en el marco legal y constitucional.
 - a. En el séptimo reporte periódico sobre la Argentina, el Comité CEDAW recomendó la elevación del Consejo a rango ministerial, a fin de hacerlo más visible y aumentar sus capacidades para promover y monitorear la implementación de políticas de equidad de género (punto 15).

- b. El Comité reconoció el aumento presupuestario del Consejo en los últimos años, aunque destacó que no resulta suficiente para cumplir los objetivos delineados en el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019.
- Sancionar una ley de paridad de género que contemple la designación de cargos en el Gabinete de Ministros, los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, los directores de las empresas y sociedades del Estado, y otros altos cargos de confianza política.
- Garantizar la producción y la sistematización de datos oficiales sobre la participación de las mujeres en los tres poderes del Estado, periódicamente actualizada y accesible. Esta responsabilidad podría ser asumida por el Consejo Nacional de las Mujeres, la Cámara Nacional Electoral, el Instituto Nacional de la Administración Pública o un consorcio interinstitucional con universidades nacionales, ONG e instituciones del Sistema Científico Tecnológico.

PODER LEGISLATIVO (DIMENSIÓN 5)

- Adoptar una política institucional de igualdad al interior de ambas cámaras del Congreso de la Nación, que asegure mayores condiciones de igualdad entre mujeres y hombres en la estructura de la organización y en su funcionamiento.
- Crear una Unidad Técnica para la transversalización de género en el Congreso de la Nación, con suficiente jerarquía, recursos humanos y financiamiento para desarrollar funciones de asesoramiento y análisis.
- Reformar el reglamento interno de las cámaras legislativas para introducir criterios de paridad de género en la designación de autoridades de las Mesas Directivas y las presidencias de las comisiones. En el caso de los bloques políticos, el sexo de quien ejerce esa función podría intercalarse por períodos legislativos, de manera que un bloque no pueda ser liderado por hombres en dos períodos consecutivos.

PODER JUDICIAL E INSTANCIA ELECTORAL (DIMENSIÓN 6)

- Garantizar la incorporación de criterios de paridad de género en la designación de magistrados en la Corte Suprema de Justicia y la Cámara Nacional Electoral.

- Establecer un área de género en la Cámara Nacional Electoral, que genere información sobre el cumplimiento de las medidas de equidad y paridad política, mediante informes, estudios y datos fácilmente accesibles.

PARTIDOS POLÍTICOS (DIMENSIÓN 7)

- Reformar la ley de partidos políticos estableciendo la obligación de incorporar la paridad en la elección de autoridades partidarias y de destinar un porcentaje del financiamiento estatal a la promoción de los derechos políticos de las mujeres.
- Abogar por la incorporación de mujeres en los cargos de apoderado partidario y apoderado de lista. Mientras los apoderados de lista son quienes presentan las listas de precandidatos ante la junta del partido, los apoderados partidarios tienen la función de comunicar las listas a la justicia para su oficialización y de representar a la agrupación y sus intereses en todas las instancias ante la justicia electoral. Por eso es importante que los partidos incorporen medidas que permitan un mayor acceso de mujeres a este cargo.

GOBIERNO LOCAL (MUNICIPAL) (DIMENSIÓN 8)

- Aprobar normas provinciales o municipales que establezcan la paridad de género en las candidaturas a los cargos deliberantes de los municipios.
- Garantizar, desde la Cámara Nacional Electoral o la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la recopilación, la sistematización y publicación de datos sobre mujeres en cargos ejecutivos y legislativos en la totalidad de municipios del país.
- Establecer alianzas o consorcios entre los organismos nacionales a cargo de la recolección y disseminación de estos datos, con centros académicos, *think tanks* y universidades nacionales para la explotación con sentido de la información y la generación de estudios e investigaciones que puedan alimentar la formulación de políticas públicas en este nivel de gobierno.
- Construir alianzas entre el sector académico, el sistema científico tecnológico y los organismos de cooperación internacional para el desarrollo de un portal, plataforma de conocimiento u Observatorio de la Igualdad de Género en el Poder Local, con mecanismos estables y regulares de actualización y expansión.

Referencias bibliográficas

- Almaraz, María Gabriela (2010) "Ambición política por la reelección en las provincias argentinas", en *Revista SAAP*, Vol. 4 (2): 191-226.
- Archenti, Nélica (2002) "Los caminos de la inclusión política, acciones afirmativas de género", en *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Silvia Vázquez ed. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, Fundación Sergio Karakachoff, p. 25-58.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés (2017) "Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America", en *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, edited by Tomás Dosek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, and Betilde Muñoz Poggosian. New York: Palgrave, pp. 29-44.
- Benton, Allyson (2003) "Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino", en *Política y Gobierno*, Vol. X (1): pp.103-137.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009), en *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso nacional de Argentina*. 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*, Vol. 23 (2): pp. 65-86.
- Caminotti, Mariana (2014b) (2014) "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 (2015) "Estudio nacional: Argentina", en *Más Allá de los Números: Las mujeres transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe*, Neus Bernabeu coordinadora, Mariana Caminotti autora del informe regional. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016) "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI (228): pp. 121-144.
- Consejo Nacional de las Mujeres/CNM (2016) "Plan Nacional de acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019. Ley 26.485" Consejo Nacional de las Mujeres. En http://www.cnm.gov.ar/recursos/PlanNacionalDeAccion_2017_2019Ult.pdf
- Consejo Nacional de la Mujer/CNM (1995a) "Memorias del Consejo Nacional de la Mujer" (1991-1995). Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Consejo Nacional de la Mujer/CNM (1995b) "Memorias. Jornadas de trabajo con las ONGs hacia el Informe Nacional. Beijing 95". Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Comité CEDAW (2016) "Concluding observations on the seventh periodic report of Argentina" Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), November 18, 2016, en <http://acnudh.org/paises/argentina/>
- Gibson, E. and Suarez Cao, J (2010) "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", en *Comparative Politics*, Vol. 43 (1): 21-39.
- H. Senado de la Nación (2016). Reunión Plenaria de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Presupuesto y Hacienda, de Justicia y Asuntos Penales y de Banca de La Mujer. 14 de junio de 2016. Versión taquigráfica. Buenos Aires.

- H. Senado de la Nación (2016b). Reunión Plenaria de las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Banca de La Mujer. 27 de septiembre de 2016. Versión taquigráfica. Buenos Aires.
- INDEC (2013) Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Tercer trimestre de 2013.
- INDEC (2016) Mercado de Trabajo: principales indicadores. Segundo trimestre de 2016.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011) Estadísticas Universitarias - Argentina 2011.
- Lodola, Germán (2009), "La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil", en *Desarrollo Económico*, Vol. 49 (194): pp. 247-286.
- Molinelli, Guillermo, Palanza, Valeria y Sin, Gisela (1999) *Congreso, Presidencia y Justicia*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- ONU Mujeres y Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2015) Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria.
- PNUD y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2015) *Argentina. Informe final 2015. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un Camino hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Buenos Aires: PNUD y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.
- PNUD (2015a) Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano. New York.
- PNUD (2015b) *Más Allá de los Números: Las mujeres transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe*, Neus Bernabeu coordinadora, Mariana Caminotti autora del informe regional. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2014) Género en el trabajo. Brechas en el acceso a puestos de decisión. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina / 2014 Número 8.
- Poder Judicial de la Nación, Cámara Nacional Electoral (2017) CAUSA: "Villar, Daniel Osvaldo c/Unión Popular O.N. s/formula petición - Unión Popular O.N." (Expte. N° CNE 6713/2016/CA1), Capital Federal.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Mariana Caminotti (2011) *Guía Práctica para la incorporación del enfoque de género en la labor legislativa*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, AECID, Consejo Nacional de las Mujeres, ONU Mujeres.
- Rotman, Santiago y Varetto, Carlos (2009) Entre senderos y ambiciones. Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2007). Trabajo presentado al Congreso Nacional de Ciencia Política, Santa Fe.

Otras fuentes consultadas

NOTICIAS PUBLICADAS EN MEDIOS DE PRENSA

“Massa presentó sus propuestas para combatir la violencia de género”, Agencia Télam, 12/10/2015. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201510/123355-sergio-massa-propuestas-violencia-de-genero-una-elecciones.html>

“El Frente Renovador pidió incorporar mujeres a la Corte Suprema”, INFOBAE, 13/12/15. Disponible en <http://www.infobae.com/2015/12/13/1776208-el-frente-renovador-pidio-incorporar-mujeres-la-corte-suprema/>

“Conoce las políticas de género de los candidatos a presidente”, por Virginia Triflogli, 8300 Web Cooperativa de Trabajo en Comunicación, 23/10/2015. Disponible en <http://www.8300.com.ar/2015/10/23/conoce-las-politicas-de-genero-de-los-candidatos-a-presidente/>

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley de ciudadanía argentina (ley 26.774).

Código Electoral Nacional (ley 19.945 y sus modificatorias).

Ley de cupo femenino (ley 24.012).

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).

Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral (ley 26.571).

Ley de organización de la Justicia Electoral Nacional (ley 19.108).

Ley de Ministerios (ley 22.520).

LEGISLACIÓN PROVINCIAL SOBRE CUOTAS DE GÉNERO

Ley 11.733 (Buenos Aires)

Ley 4.673 (Corrientes)

Ley 1.155 (Formosa)

Ley XI-0346-2004 (San Luis)

Ley 3.747 (Chaco)

Ley 3.858 (Chaco)

Ley 10.012 (Entre Ríos)

Ley 5.668 (Jujuy)

Ley 6.831 (Mendoza)

Ley provincial 2.161 (Neuquén)

Ley provincial 6.782 (Salta)

Ley provincial 10.802 (Santa Fe)

Ley provincial 408 (Tierra del Fuego)

Ley provincial 6.592 (Tucumán)

Ley provincial 4.916 (Catamarca)

Ley provincial 1.593 (La Pampa)

Ley provincial 5.705 (La Rioja)

Ley provincial 3.011 (Misiones)

Ley provincial 6.515 (San Juan)

Ley provincial 2.302 (Santa Cruz)

LEGISLACIÓN PROVINCIAL SOBRE PARIDAD DE GÉNERO

Ley 8.901 (Córdoba)

Ley 6.509 (Santiago del Estero)

Ley 3.717 (Río Negro)

Ley 14.848 (Buenos Aires)

Ley XII N° 12 (Chubut)

Ley 7.955 (Salta)

Ley 3.053 (Neuquén)

PÁGINAS EN INTERNET

Cámara Nacional Electoral: <http://www.electoral.gov.ar/>

Consejo Nacional de las Mujeres: <http://www.cnm.gov.ar/queeselcnm.php#ocnm>

Corte Suprema de Justicia de la Nación: <http://www.csjn.gov.ar/>

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?aplicacion=APP187>

Inter-Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

Proyecto GPS del Estado. CIPPEC y ASAP. Disponible en: <http://www.gpsdelestado.org/web/ResultadoCENTRAL>





*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres

