

Presentación del Dossier: Derecho al sufragio, reformas electorales y perspectiva de géneros. Aportes para una discusión sobre la igualdad sustantiva

Dossier Presentation: Right to vote, electoral reforms and gender perspective. Contributions to a discussion on substantive equality

 **Patricia Gómez**

Universidad de Buenos Aires
Observatorio de Género en la Justicia
plgomez@mptutelar.gob.ar

 **Belén Alonso**

Universidad Nacional de La Pampa
belenalonso@humanas.unlpam.edu.ar

Resumen: Este texto introduce los artículos que dan forma al presente dossier, el que busca poner en escena el debate actual sobre la igualdad sustantiva en materia de inclusión de mujeres en el sistema político a partir de llevar adelante, a través de sus autoras, distintos recorridos históricos, culturales, políticos y territorialmente situados en distintas latitudes sobre la temática. Para ello, primero revisamos los avances y desafíos en materia de igualdad y no discriminación en Argentina y América Latina a lo largo de 40 años de democracia. Destacamos hitos como la legalización del sufragio femenino en 1947, la posterior implementación de políticas que buscan garantizar la representación política de las mujeres, la redefinición conceptual dada por la CEDAW sobre la igualdad de género así como las reformas constitucionales que han promovido medidas de acción afirmativa, entre otras. Luego, presentamos los artículos de las diferentes autoras que, desde diversas perspectivas, nos permiten recorrer la historia de la inclusión femenina en la política, los obstáculos enfrentados y las estrategias adoptadas para lograr paridad de género en los espacios de decisión. En esta clave, subrayamos que la igualdad sustantiva y las acciones afirmativas son claves para abordar las asimetrías de poder y promover un entorno político más equitativo, al tiempo que criticamos las nociones restrictivas de ciudadanía. A su vez,

destacamos el lugar de América Latina como un espacio donde observar los cambios en las reglas electorales y su impacto en la representación de las mujeres. Finalmente, planteamos la necesidad de una vida libre de violencias y la erradicación de la desinformación, enfatizando que construir una democracia justa requiere reconocer la participación de todas las identidades sin discriminación.

Palabras clave: DEMOCRACIA; IGUALDAD SUSTANTIVA; DERECHOS ELECTORALES; ACCIONES AFIRMATIVAS; PARIDAD; FEMINISMO.

Abstract: This text introduces the articles that shape this dossier, which seeks to stage the current debate on substantive equality regarding the inclusion of women in the political system by carrying out, through its authors, different historical journeys, cultural, political and territorially located in different latitudes on the subject. To do this, we first review the advances and challenges in terms of equality and non-discrimination in Argentina and Latin America throughout 40 years of democracy. We highlight milestones such as the legalization of women's suffrage in 1947, the subsequent implementation of policies that seek to guarantee the political representation of women, the conceptual redefinition given by CEDAW on gender equality as well as the constitutional reforms that have promoted affirmative action measures. Then, we present the articles by the different authors that, from various perspectives, allow us to explore the history of female inclusion in politics, the obstacles faced and the strategies adopted to achieve gender parity in decision-making spaces. In this key, we emphasize that substantive equality and affirmative action are key to addressing power asymmetries and promoting a more equitable political environment, while criticizing restrictive notions of citizenship. At the same time, we highlight the place of Latin America as a space to observe changes in electoral rules and their impact on the representation of women. Finally, we raise the need for a life free of violence and the eradication of misinformation, emphasizing that building a fair democracy requires recognizing the participation of all identities without discrimination.

Keywords: DEMOCRACY; SUBSTANTIVE EQUALITY; ELECTORAL RIGHTS; AFFIRMATIVE ACTIONS; PARITY; FEMINISM.

Fecha de recepción: 30/07/2024
Fecha de aceptación: 30/11/2024



Presentación del Dossier: Derecho al sufragio, reformas electorales y perspectiva de géneros. Aportes para una discusión sobre la igualdad sustantiva

Patricia Gómez y Belén Alonso

Los cuarenta años de democracia transcurridos de manera ininterrumpida constituyen un hito político y analítico para dar cuenta de las situaciones sobre la igualdad y la no discriminación en Argentina y América Latina. En paralelo, nos encontramos con otros tres hitos contemporáneos de esta democracia: la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés; 1979), la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y la Reforma Constitucional argentina (1994).

Desde entonces, y a lo largo de estas décadas, se han desarrollado e implementado -en mayor o menor medida- un conjunto de herramientas normativas que se han focalizado en áreas temáticas y/o en situaciones de grupos históricamente vulnerabilizados o subalternizados para dar cuenta de los alcances de los incipientes derechos reconocidos internacionalmente, donde los principios de igualdad y no discriminación se han perfilado en términos más colectivos y no solamente desde las individualidades.

El caso de la CEDAW es una bisagra, ya que establece un giro fundamental en el concepto de igualdad al entenderla como igualdad sustantiva en un contexto de goce de los derechos humanos. En este sentido, avanza desde el postulado de sujetos iguales ante la ley entendido como trato idéntico, a la noción de igualdad de oportunidades y trato. En términos breves, el Art. 1º releva qué debe entenderse por igualdad entre varones y mujeres, y el Art. 4º presenta qué se debe entender como discriminación y sus distintas fórmulas¹. Sin embargo, estos artículos no

¹ Para ampliar esta cuestión, ver Facio, 2008.

deben interpretarse necesariamente como complementarios, sino que los conceptos de igualdad y no discriminación se articulan en un principio con valor jurídico de *ius cogens*². En síntesis, la CEDAW consagra una idea de igualdad más amplia y sustantiva que posibilita la puesta en práctica de medidas especiales de carácter temporal destinadas a revertir asimetrías de poder entre mujeres y varones en diversos campos, resultantes de situaciones diferenciales en la formulación y disfrute de los derechos humanos.

Esta perspectiva, nos ofrece otra mirada sobre el sufragio femenino establecido en Argentina en 1947 a través de la Ley 13.010, y la incorporación formal de las mujeres en el sistema político y el sistema de partidos. La pregunta que cabe es si el derecho al voto supone su constitución como ciudadanas. Las investigaciones muestran que las mujeres son parte del sistema a través de un principio de inclusión excluyente: las incluye en tanto presentan derechos políticos, pero las excluye de la pertenencia a la comunidad política ya que no forman parte de los procesos de toma de decisiones por una organización androcéntrica de la estructura legal (Gómez, 2022).

Gracias a "Pobre ilusa: devenires del primer empadronamiento general de mujeres en Argentina" que **Carolina Barry** presenta en este dossier, podemos reconocer justamente los devenires iniciales del proceso de integración de las mujeres en el sistema electoral. En particular, este trabajo busca responder el interrogante de ¿por qué, si la ley de voto femenino fue sancionada en septiembre de 1947, las mujeres votaron por primera vez cuatro años después, en noviembre de 1951? De allí, su principal objetivo es desandar los desafíos y obstáculos del incipiente acto eleccionario a través de analizar pormenorizadamente el proceso de elaboración del primer padrón electoral femenino y la documentación nacional de mujeres en Argentina. Este artículo recupera de manera históricamente situada,

² Esta es la interpretación generalmente utilizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en distintas intervenciones de los últimos años.

normativas, protagonistas, instituciones y prácticas políticas donde las diferencias de género cimentaron el quehacer de una época iniciática.

Casi cincuenta años después (1991) se sanciona la Ley 24.012 (más conocida como ley de cupos) que modificó el artículo 60 del Código Electoral, para incluir una cantidad de mujeres en las listas electorales de los partidos políticos que quisieran competir en las elecciones. La norma toma las premisas del derecho antidiscriminatorio norteamericano e implementa acciones afirmativas por cuotas: mecanismos adoptados por instituciones con el objeto de garantizar el principio de igualdad de oportunidades en presencia de grupos históricamente subalternizados. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994, estas medidas se incluyeron en el nuevo texto constitucional a través de los artículos 37 y 75 inc. e), y varias legislaturas provinciales adoptaron criterios semejantes con el objeto de acelerar la incorporación y permanencia de las mujeres en aquellos terrenos en los que se verifican barreras u obstáculos difíciles de remover³.

Con este horizonte, el trabajo de **Maria Emilia Perri** nos lleva a uno de los grandes distritos de Argentina, la provincia de Santa Fe, con su análisis de cuarenta años de reformas electorales miradas con los lentes del género. Santa Fe es un caso peculiar por la cantidad de modificaciones que sufrió su régimen electoral, lo que resulta una oportunidad analítica para considerar la participación de mujeres en diversos contextos. De tal suerte, para poder establecer avances, retrocesos o estancamientos de la participación femenina, esta investigación observa las reglas electorales que establecen los mecanismos para su inclusión y su vínculo con aquellas legislaciones que intentan modificar las disparidades de género electorales durante el período 1983-2023.

³ Recordemos que la implementación de acciones afirmativas requiere alguno de los siguientes requisitos: (a) la garantía de promoción de sujetos de derechos para asegurar el disfrute de los derechos humanos y de las libertades básicas; (b) la temporalidad de las medidas frente a una situación de desigualdad inicial; (c) la aplicabilidad de las medidas siempre que no resulte en el mantenimiento de estándares jurídicos separados.

Entre los argumentos favorables al establecimiento de acciones afirmativas a través de cuotas, puede señalarse que las mismas compensan las barreras que presentan las prácticas políticas para las mujeres, ya que éstas son tan competentes como los varones pero sus calificaciones son degradadas y minimizadas en una organización social androcéntrica. En oposición a su implementación suele argumentarse que este tipo de medidas vulneran la igualdad ante la ley y generan graves conflictos en la organización partidaria. Pero la cuestión es más compleja porque las posibilidades de las mujeres de integrar las listas de partidos políticos se ven sensiblemente reducidas como resultado de mecanismos discriminatorios más o menos sutiles.

Justamente, **Eliana Persky** aborda en su artículo uno de los momentos clave de la historia de los derechos ganados por las mujeres. Si bien su trabajo se circunscribe a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sirve de faro y antecedente para comprender las múltiples estrategias de las que son capaces las mujeres políticas cuando tienen una meta común: consolidar la igualdad de género como un horizonte normativo en la nueva comunidad política local. “A río revuelto, ganancia de pescadoras: el legado de la Constituyente porteña y las estrategias feministas para la sanción de la primera Ley Paritaria de la Ciudad de Buenos Aires”, nos introduce en la evolución de las reformas inclusivas desde la capital del país, enfocándose en la transición del cupo femenino sancionado en la constitución porteña a la sanción de la paridad para las juntas comunales. En su desarrollo pone en evidencia cómo la implementación del cupo femenino, en las instituciones representativas de la ciudad, sentó las bases para la introducción de la paridad de género en la Ley de Comunas. A su vez, argumenta que la alternancia y secuencialidad de género en las comunas se estableció como un refuerzo a la institucionalización del cupo femenino, garantizando una representación equitativa en un contexto de fragmentación partidaria.

Para lograr un marco equitativo de oportunidades para todas las personas con el fin de obtener instituciones justas, es necesario instrumentar medidas que

garanticen no sólo las libertades básicas, sino también –y muy especialmente– la compensación de la menor utilidad de la libertad para algunos sectores, como son las mujeres entre otros grupos subalternizados. Recordemos que la Recomendación General N° 25 del Comité de la CEDAW (2004) señaló que la legislación y políticas públicas ancladas en criterios supuestamente neutros en términos de género suelen tener repercusiones negativas para las mujeres: “Las necesidades y experiencias permanentes determinadas biológicamente de la mujer deben distinguirse de otras necesidades que pueden ser el resultado de la discriminación pasada y presente cometida contra la mujer por personas concretas, de la ideología de género dominante o de manifestaciones de dicha discriminación en estructuras e instituciones sociales y culturales”.

Sin embargo para que se presenten cambios en las concepciones restrictivas de la ciudadanía e igualdad, no alcanza con “agregar mujeres” u otros sujetos subalternizados, como advierte la crítica feminista al derecho liberal contemporáneo: impugna la “trampa” que encierra el ideal abstracto de ciudadanía, construido a la medida de quienes participaron de su definición⁴. De lo que se trata es de generar una masa crítica de ciudadanas en condiciones de autoridad para discutir las propias normas constitutivas de la estructura de los derechos. A ello es lo que aspira la democracia paritaria entendida como un modelo en que la igualdad sustantiva es el eje vertebrador de acciones estatales que avanzan más allá de los rasgos identitarios para dar cuenta de un concepto interseccional de derechos que va más allá de lo meramente político.

En esta línea se expresó el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) en 2016 y un año después se aprobó en el Congreso argentino la Ley 27.412 de Paridad de género en ámbitos de representación política por la cual las listas de cargos electivos nacionales y del Mercosur deben intercalar

⁴ Incluso Rawls se permite dejar fuera del velo de ignorancia, en la situación original, el hecho de que quienes establecen la definición de justicia son patriarcas cabeza de familia. Con lo que de una vez se asegura que sean varones y no se debata la estructura de la familia patriarcal. Ver Rawls, 1993.

mujeres y varones desde la primera candidatura titular hasta la última suplente⁵. Con anterioridad, varias legislaturas provinciales habían avanzado en la misma línea para sus cargos electivos subnacionales, como Santiago del Estero, Río Negro, Córdoba y Buenos Aires.

América Latina en general y Argentina en particular han sido “laboratorios” muy útiles para evidenciar la relación entre los cambios en las reglas electorales que rigen el registro de las candidaturas y la representación descriptiva de las mujeres. Como señala CEPAL (2023), si bien en las últimas tres décadas se han realizado 45 reformas al régimen electoral de género en 17 países de la región que han hecho avanzar de 9 a 35 puntos porcentuales la representación legislativa de las mujeres, sólo en nueve se ha aprobado la paridad en el registro de las candidaturas (Ecuador, Costa Rica, México, Bolivia, Honduras, Panamá, Nicaragua, Argentina y Perú), consiguiendo estos países diferentes niveles de representación de las mujeres.

En esta línea, el artículo de **Flavia Friedenber** nos inmersa en las reformas electorales exitosas de Latinoamérica donde problematiza sobre ¿Por qué unos países con reglas paritarias han alcanzado resultados paritarios en el Poder Legislativo y otros no? ¿Cuáles son las configuraciones legales más eficientes para incrementar la representación de las mujeres? El valor de conocer el éxito de algunas normas favorece la identificación de las reformas necesarias para promover mejores resultados paritarios. Su exposición se sustenta en la Base de Datos de Reformas Electorales de Género del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina desde la cual argumenta en torno a tres dispositivos legales que pueden generar representación paritaria: 1) La paridad transversal en los encabezamientos de las listas plurinominales; 2) La paridad horizontal entre los distritos uninominales y 3) El principio de competitividad para que las mujeres no sean ubicadas en los distritos donde los partidos pierden. Considera que estas tres

⁵ Un presupuesto de esta norma es la binariedad de los géneros y no tiene en consideración el colectivo travesti trans, ni las personas que se consideran no binaries.

figuras innovadoras, junto a la paridad vertical, la alternancia en el mandato de posición, la fórmula completa y las sanciones fuertes, son las que han generado mejores niveles de representación.

En su conjunto, los cuatro trabajos que presenta este dossier se anclan en aprovechar la perspectiva crítica que el tiempo transcurrido nos ofrece para analizar las consecuencias normativas y políticas de esta noción de igualdad sustantiva a través de los derechos electorales a partir de miradas situadas en términos históricos y políticos, en Argentina y Latinoamérica. Este es el eje vertebral que se palpa a través de los textos de este dossier: que las mujeres —y otros grupos subalternizados— deben ser entendidas como partícipes insoslayables de las prácticas políticas, sin situaciones de exclusión o discriminación más o menos obvios.

La revisión del pasado y de los procesos llevados adelante (con sus vaivenes) nos permite crítica y creativamente proyectar el futuro. Sin pretensiones de ocultar o suprimir las diferencias que nos constituyen individual y colectivamente, preservando los valores de libertad e igualdad, es precisamente allí donde radica la posibilidad de construir una democracia justa, equitativa, respetuosa y diversa acorde a las demandas que este tiempo nos impone. Con la mirada puesta en la construcción de esa democracia, es indispensable una vida libre de violencias para las mujeres y las niñas, especialmente las que son habituales en las prácticas políticas en sentido amplio. Y la erradicación de la desinformación con falsas noticias y los discursos de odio, porque ambas tienen un impacto arrollador en el acceso a la libertad y a la protección y promoción de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

FACIO, Alda (2008). El derecho a la no discriminación. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos de las mujeres en los instrumentos del Sistema*

Interamericano, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, pp. 11 – 25.

GÓMEZ, Patricia (2002). Acciones afirmativas para grupos desaventajados: Un análisis del caso argentino. En A. García Inda & E. Lombardo (Coords.), *Género y derechos humanos*. Mira Editores. pp. 127–149.

RAWLS, John (1993). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Documentos

Recomendación General N° 25 del Comité de la CEDAW (2004).