

## **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**

In Troubled Waters, Fisherwomen's Gain: The Legacy of the Buenos Aires Constituent Assembly and Feminist Strategies for the Passage of the First Parity Law in the City of Buenos Aires

 **Eliana Persky**

Universidad Nacional de San Martín

Universidad de Buenos Aires

elianapersky@gmail.com

**Resumen:** El artículo aborda la evolución de las reformas inclusivas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), enfocándose en la transición del cupo femenino sancionado en la Constitución porteña a la sanción de la paridad para las juntas comunales. Se examina cómo la implementación de las cuotas en las instituciones representativas de CABA sentó las bases para la introducción de la paridad de género en la Ley de Comunas. En el trabajo se argumenta que la alternancia y secuencialidad de género en estas unidades descentralizadas se estableció como un refuerzo a la institucionalización del cupo femenino, garantizando una representación equitativa en un contexto de fragmentación partidaria. Se destaca la coordinación transversal de legisladoras de distintos bloques como clave para la inclusión efectiva de mujeres en el gobierno comunal, consolidando la igualdad de género como un horizonte normativo en la nueva comunidad política.

**Palabras clave:** PARIDAD POLÍTICA; COMUNAS; POLÍTICA PORTEÑA; REFORMAS ELECTORALES INCLUSIVAS; ESTRATEGIAS FEMINISTAS.

**Abstract:** The article addresses the evolution of inclusive reforms in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA), focusing on the transition from the female quota enacted in the Buenos Aires constitution to the enactment of gender parity for communal councils. It examines how the implementation of the female

quota in CABA's representative institutions laid the groundwork for the introduction of gender parity in the Communes Law. This presentation argues that gender alternation and sequencing in the communes were established as a reinforcement of the institutionalization of the female quota, ensuring equitable representation in a context of party fragmentation. The cross-party coordination of female legislators is highlighted as key to the effective inclusion of women in communal government, consolidating gender equality as a normative horizon in the new political community.

**Keywords:** GENDER PARTY; COMMUNAL COUNCILS; INCLUSIVE ELECTORAL REFORMS; BUENOS AIRES POLITICS; FEMINIST STRATEGIES.

Fecha de recepción: 12/04/2024

Fecha de aceptación: 30/09/2024



## **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<sup>1</sup>**

**Eliana Persky**

### **I. Introducción**

En el 2005, cuando las reformas paritarias en Argentina apenas habían alcanzado a las leyes electorales de las provincias de Santiago del Estero, Córdoba (ambas del 2000) y Río Negro (2003), la flamante Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires establecía la alternancia y secuencialidad de género para las listas electorales de lo que sería un nuevo eslabón representativo: las juntas comunales. Al carácter pionero de esta normativa se agregan otras singularidades. A diferencia del resto de los casos de avance de la paridad, que se dieron reformando instituciones existentes, en las comunas se dio en el origen mismo del cargo. Compuestas por un órgano de siete representantes, de elección directa por sistema proporcional, las juntas comunales tienen la particularidad de ser un ejecutivo colegiado<sup>2</sup> (Noya Iglesias, 2020). En este sentido, podemos afirmar que constituyeron el primer cargo paritario no legislativo del país.

El argumento que desarrollo en el presente artículo es que la alternancia y secuencialidad de género en las comunas se introdujo como un *enforcement* a la institucionalización del cupo femenino, en esa nueva categoría representativa, y que ésta se asentó sobre el saldo construido en el debate sobre paridad presente

---

<sup>1</sup> Este artículo replica uno de los capítulos de mi tesis de maestría titulada "Democracia paritaria en las juntas comunales: política y género en el ejecutivo colegiado de las comunas de la Ciudad de Buenos Aires (1996-2019)", presentada en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín en 2022.

<sup>2</sup> No son intendencias porque son ejercidas por un cuerpo colegiado con representación proporcional, pero tampoco son un concejo deliberante porque sus funciones son ejecutivas.

desde la propia sanción de la Constitución de la Ciudad. Las ideas de paridad, incorporadas en el debate de la carta magna porteña de 1996, fueron la base normativa sobre la que se asentaron los aprendizajes construidos en torno a la implementación del cupo y la necesidad de ajustar su formulación en el nuevo contexto político, a la vez que la alianza transversal de las legisladoras y constituyentes garantizaron los avances en ambas instancias.

La inclusión de la paridad de género en la Ley de Comunas tiene como antecedente la implementación del cupo femenino en las instituciones representativas de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en su etapa municipal como en la de la autonomía. Aunque en ambos períodos las reformas electorales nacionales repercutieron directamente sobre las reglas del proceso electoral local, la transición del estatus jurisdiccional de la Ciudad fue una oportunidad para introducir, en el horizonte de la nueva comunidad política, la noción de democracia paritaria.

El artículo recorre el proceso de institucionalización de las cuotas y la paridad en Ciudad de Buenos Aires desde su *estatus* municipal hasta la sanción de la Ley Orgánica de Comunas (LOC). De esta forma, repasamos la historia política del distrito, a fin de identificar las continuidades de las reformas electorales. Utilicé como fuentes primarias las versiones taquigráficas de las sesiones de la Convención Estatuante de la Ciudad y las versiones taquigráficas de las sesiones legislativas dedicadas al tratamiento de la LOC. Para conocer de primera mano el testimonio de quienes estuvieron involucradas, entrevisté a dos convencionales estatuantes protagonistas de la discusión sobre la democracia paritaria en la Constitución porteña y a tres legisladoras (mandato cumplido) promotoras de la incorporación de la paridad en la Ley de Comunas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La lista de entrevistadas incluye a María José Lubertino, Silvia Collin, Beatriz Baltroc y Ana María Suppa. También agradezco el intercambio con Silvia La Ruffa, quien había sido asesora en la Estatuante porteña y aportó información relevante sobre esa instancia.

## II. Marco analítico

En América Latina el proceso de inclusión de las mujeres en los cargos de representación política estuvo intrínsecamente ligado a la redemocratización que atravesó la región en el marco de la tercera ola democrática (Caminotti, 2016). Con el objetivo de revertir la inequidad estructural y eliminar la subrepresentación política de las mujeres, emergieron mecanismos innovadores o reformas electorales inclusivas, como las cuotas de género y la paridad, tendientes a reducir la brecha entre la igualdad formal y su situación real (Caminotti y Del Cogliano, 2019; Freidenberg y Muñoz Pogossian, 2019).

Los organismos multilaterales jugaron un rol central en la difusión transnacional de las medidas especiales a favor de la representación de las mujeres. Mediante un conjunto de normas, declaraciones y redes internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por su sigla en inglés) y la Convención de Beijing, se establecieron una serie de medidas vinculantes, a la vez que se construyó un entorno de ideas que aportó el sustento argumental para las actrices que promovieron las reformas de equidad en sus respectivos territorios (Llanos, 2019; Caminotti, 2016; Krook, 2008). En la arena legislativa, la formación de coaliciones transversales de mujeres fue clave para la sanción de las distintas normativas (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

Se legitimó, en un inicio, el uso de medidas temporales para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres en el acceso a puestos de poder y decisión (Caminotti, 2016). Partiendo del reconocimiento de la discriminación estructural, se promovieron mecanismos positivos que, mediante un trato desigual a favor de las mujeres, permitieran igualar los puntos de partida de ambos géneros en el acceso a la representación política. Estas medidas, reconocidas como políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa, encontrarían en las cuotas de género su dispositivo de aplicación por excelencia (Torres, 2008).

La Ley de Cupo Femenino de Argentina en 1991 inauguró una primera oleada de reformas de leyes de cuotas que se expandió hacia la mayoría de los países de la región. Su implementación repercutió positivamente en el avance cuantitativo de las mujeres en los parlamentos nacionales y subnacionales (Torre, 2008; Caminotti y Del Cogliano 2019). No obstante, los condicionamientos del sistema político y los constreñimientos institucionales y culturales persistieron limitando sus alcances. Tula (2019) explica como la puesta en marcha de esta normativa tropezó con las dificultades propias de un sistema que, a la vez que obligaba a presentar candidatas en las listas partidarias, mantenía una modalidad de selección de candidaturas de tipo cerrado, sin ninguna pauta que promoviera en paralelo la más mínima participación de las mujeres dentro de las organizaciones políticas.

Las exigencias de la nueva legislación colisionaron con las resistencias de las elites políticas partidarias masculinizadas a ceder espacio en los lugares “salidores” de las listas electorales para las candidaturas femeninas. Las reformas generaron una sensación de “amenaza” sobre las elites políticas predominantemente masculinas, frente al establecimiento de mandatos de posición. Esto motivó estrategias de resistencia de los partidos a la implementación de las cuotas a través de maniobras disuasivas y de la judicialización de las medidas afirmativas. En la práctica, la implementación minimalista generó que el porcentaje establecido, como un piso, se cristalizara como un techo a la representación de mujeres (Archenti y Tula, 2014; Caminotti, 2016). Sobre el balance de estas estrategias, tuvo lugar un proceso de aprendizaje y de negociaciones que condujeron a la reforma de las medidas hacia un fortalecimiento de las mismas (Caminotti, 2016; Caminotti y Del Cogliano 2019; Freidenberg y Muños Pogossian, 2019)<sup>4</sup>. En este sentido, Torres (2008, p.240) sostiene que la paridad se constituyó en la región como un “acelerador de la

---

<sup>4</sup> El punto más crítico en esas negociaciones políticas estuvo dado por la defensa de la autonomía partidaria frente a la injerencia estatal en los procesos internos (Caminotti, 2016).

igualdad de facto” en la medida en que representaba un salto cuantitativo de las cuotas a la equivalencia numérica entre los géneros.

Si bien, en tanto instrumento articulado para atender la subrepresentación de las mujeres en las instituciones políticas la paridad es una continuidad con las cuotas, esta implica también su superación en diferentes aspectos (Archenti y Tula, 2014). Implica salir de la lógica compensatoria hacia otra de igualdad numérica (Tula, 2017; Torres, 2008). Complementariamente, a diferencia de las cuotas que estaban concebidas con un criterio transitorio, correctivo y gradual, la paridad se erigió como una medida definitiva simbolizando de esa forma un compromiso permanente del Estado con la igualdad de género (Archenti, Tula 2014; Llanos 2019; Torres, 2008).

### **III. El cupo femenino en la ciudad municipal**

Argentina es un país federal en el que la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral, para los cargos electivos nacionales, tiene aplicación uniforme en todo el territorio, pero convive con distintos arreglos electorales por provincia, ya que cada una de ellas regula su propio sistema de elección de autoridades subnacionales. El impulso nacional de la Ley de Cupo Femenino y su incorporación constitucional (1994) generó un “efecto contagio” en las provincias, que condujo a que hacia 1997 prácticamente todas hubieran adoptado leyes de cuota mínima o se hubieran adherido a la legislación nacional (Caminotti y Del Cogliano, 2019; Tula, 2019). Pero la Ciudad de Buenos Aires, no es una provincia más, y la institucionalización de la ley para los cargos distritales estuvo atravesada por la transformación de su estatus jurisdiccional, la consecuente refundación de sus órganos de gobierno y la dinámica del sistema partidario local.

Desde 1882 hasta 1994 la Ciudad constituía un territorio federal con el estatus de un municipio autárquico con autonomía semiplena. Su gobierno estaba integrado por un Concejo Deliberante de sesenta integrantes elegidos por la

población distrital, y por un Departamento Ejecutivo (intendencia) a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). También contaba con catorce consejos vecinales<sup>5</sup> con nueve integrantes cada uno; electos cada cuatro años por la población de las catorce zonas en las que se subdividía el distrito para tal fin. El instrumento que dirimía las elecciones porteñas era, por acción directa, el Código Electoral Nacional (CNE). Durante este período y hasta la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Congreso Nacional ejercía la legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital Federal, mientras que el Concejo Deliberante sancionaba ordenanzas referentes a las materias específicamente municipales. Por estos motivos, cuando se sancionó en 1991 la Ley 24.012 de Cupo Femenino<sup>6</sup> ésta tuvo aplicación directa en la Ciudad sin necesidad de adhesión de las autoridades locales. De hecho, el decreto reglamentario<sup>7</sup> señala puntualmente su aplicación al ámbito de los cargos electivos del parlamento nacional y de la Municipalidad de Buenos Aires en los cargos de ediles y consejerías vecinales. Sin embargo, esta última categoría nunca fue alcanzada por el cupo, ya que la última elección tuvo lugar con anterioridad a su sanción<sup>8</sup>. En cambio, el cupo femenino tuvo vigencia para la elección de convencionales constituyentes nacionales de 1994 y para la elección de convencionales estatuyentes (60 titulares y 10 suplentes) para la elaboración del estatuto organizativo del distrito en 1996.

---

<sup>5</sup> Los consejos vecinales se crearon por la Ley Orgánica Municipal 19.987, sancionada en 1972, que estableció el primer modelo de “descentralización” en la Ciudad (Augugliaro y Yedro, 2012). Previo a estos, habían sido creadas -en 1969- bajo el gobierno de facto, las juntas vecinales, las cuales fueron reinstaladas con el golpe militar de 1976 (Noya Iglesias, 2020). La principal diferencia entre las juntas y los consejos tenía que ver con el carácter electivo de estos últimos. En ambos casos, el mandato era ejercido en forma honoraria (Noya Iglesias, 2018).

<sup>6</sup> Modificación del artículo 60 del CNE.

<sup>7</sup> Decreto Nacional 379 de 1993.

<sup>8</sup> El 8 de septiembre de 1991.



#### **IV. La inclusión del cupo femenino en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

El 30 de junio de 1996 se llevaron a cabo las primeras elecciones para la jefatura y vicejefatura de gobierno de la Ciudad y de convencionales estatuyentes<sup>9</sup>. Con un cumplimiento minimalista del cupo femenino, fueron electas veinte mujeres, pero asumieron diecinueve. María Lucía “Pimpi” Colombo (que había sido electa en el cuarto lugar, por la lista de Nueva Dirigencia) renunció y fue reemplazada por el ingreso del sexto candidato, Víctor Santa María. Cabe aclarar que si bien la reglamentación de la ley de cupo de 1993 establecía una tabla con el número de mujeres que debían integrar las listas (como mínimo), tomando como base el número de bancas en juego en cada distrito, no existía aún una reglamentación respecto al género de los reemplazos en caso de renuncia, lo cual, como queda manifiesto en este caso, constituía un punto de fuga en la efectividad de las cuotas.

El sistema partidario de la CABA estaba atravesando, en la década del 90, profundos cambios con el surgimiento de fuerzas políticas renovadoras, emergentes del descontento ciudadano con los partidos tradicionales (Mauro, 2012). Esto generó una gran influencia progresista en la construcción institucional del distrito. Los triunfos del radicalismo y, especialmente, del Frente País Solidario (FREPASO), imprimieron una dinámica significativa en el marco de la estatuyente.

---

<sup>9</sup> Para el flamante Ejecutivo, se impuso por casi 40 % de los votos la fórmula integrada por Fernando De La Rúa y Enrique Olivera (candidatos por la Unión Cívica Radical -UCR-). La lista ganadora superaba por amplio margen a la fórmula compuesta por Norberto La Porta y Aníbal Ibarra (del Frente País Solidario -FREPASO-), quienes obtuvieron un 26,5 %. Los radicales incluso llegaron a duplicar la fórmula del Frente Justicialista que, encabezaba Jorge Domínguez (intendente designado por el entonces presidente Menem). Gustavo Béliz encabezaba una cuarta fórmula por el Frente Nueva Dirigencia, un reciente desprendimiento justicialista crítico al menemismo, que llegó a obtener el 13 %. Si bien estas cuatro fórmulas no fueron las únicas (se presentaron diecisiete en total) entre ellas condensaron el 80 % de los votos (Cantón, 2007, p.86). En la categoría estatuyentes, se alteró el orden de los factores, ya que quienes accedieron a la mayor cantidad de escaños fue la lista del FREPASO, que alcanzó veinticinco bancas. El resto se distribuyeron entre la UCR con diecinueve, el Justicialismo con once y Nueva Dirigencia con cinco.

Ambos frentes eran opositores al gobierno nacional y tenían sus principales bases políticas en la Capital<sup>10</sup>.

La flamante constituyente acarreaba las tensiones que se habían expresado en la nacional respecto al grado de autonomía que podía tener la Ciudad<sup>11</sup> (Landau, 2018). Estaban en conflicto dos perspectivas: una independentista y otra una más conservadora que interpretaba la reforma como una modificación de la forma de gobierno, pero no del cambio de estatus de la capital. Según Landau (2018), para las futuras alianzas del FREPASO y la UCR, la “autonomía” se ligaba no solo a una cuestión de alcances o de incumbencias, sino que expresaba una transformación mucho más profunda, asociada a la irrupción de una nueva comunidad política. Esta mirada, consolidada por una amplia mayoría, fue la que imperó otorgándole un carácter fundacional al proceso de redacción de la Carta Magna porteña. Para los sectores mayoritarios en la convención, la Ciudad debía ser considerada un cuerpo político autónomo y sus habitantes “ciudadanos de la ciudad” (Landau, 2018, p.249). Esta perspectiva habilitó que los debates de la constituyente edificaran una concepción de ciudadanía propia del distrito en la cual la igualdad de género fue uno de sus pilares.

Valdivieso (2017) explica cómo los procesos constitucionales son especialmente importantes para el movimiento feminista en la medida en que las instancias refundacionales permiten evidenciar las desigualdades sustantivas y actualizar las concepciones de justicia y bienestar social<sup>12</sup>. Si bien esta afirmación

---

<sup>10</sup> El radicalismo había logrado rearmarse electoralmente en el distrito, después de la debacle por la hiperinflación de Alfonsín, y el FREPASO, por su parte, venía sosteniendo desde 1994 la cabecera en las elecciones porteñas (Mauro, 2007).

<sup>11</sup> Y que se habían materializado en las limitaciones de sus incumbencias a través de la Ley Cafiero.

<sup>12</sup> En el análisis de las reformas constitucionales, realizadas a partir de la década del 90 en América Latina, la autora señala un patrón común vinculado a la influencia de las posiciones feministas en esos procesos: “Los debates que se han generado para introducir nuevos principios y normativas, que permitan hacer más reales e inclusivas la democracia y la ciudadanía, se han afirmado en que “la igualdad de género es constitutiva de la democracia” y que se requiere también de nuevas formas de democracia política (paridad), económica (desmontar división sexual del trabajo), cultural (reconocimiento a la diversidad), entre otras” Estas concepciones provienen de la CEDAW (1979) y se han ido profundizando y ampliando a lo largo de las Conferencias Mundiales y regionales de la Mujer.

se construye en base al análisis de los procesos constituyentes nacionales de América Latina, dos particularidades del proceso local la vuelven transpolable a la CABA. Por un lado, el marco constituyente insertó el debate sobre la participación política femenina en los horizontes normativos de una nueva comunidad política y un estatus de ciudadanía propio del distrito. Por el otro, según Lopreite (2012), desde sus inicios, la Ciudad se estableció como promotora del cambio político en materia de género, gracias a la receptividad por parte de un movimiento feminista, arraigado en el distrito de las normas globales. El carácter fundacional y progresista de la constituyente porteña y el de la Ciudad como sede de las principales referentas del movimiento feminista nacional favorecieron un tratamiento profundo de las cuestiones vinculadas a la igualdad de género que incluyeron referencias a la democracia paritaria.

Según me relató la convencional María José Lubertino<sup>13</sup>, a diferencia de lo que había sucedido en la Convención Nacional, donde las feministas realizaban manifestaciones de activismo en la puerta de la convención, en la estatuyente de la Ciudad eran ellas mismas las que estaban sentadas en las bancas. La Red de Feministas Políticas (RFP) era el lazo que las agrupaba. Surgida en el IV Encuentro Nacional de Mujeres en 1989, y a partir del V Encuentro feminista latinoamericano y del Caribe en 1990<sup>14</sup>, la RFP se había organizado con el objetivo de conseguir la sanción nacional de la Ley de cupo Femenino (Daveiga, 2020): “Todas las electas en esa elección éramos parte de esa red. Las radicales y las del Frente Grande éramos muy amigas a partir del feminismo y de los encuentros nacionales, y

---

<sup>13</sup> Entrevista personal del 29 de mayo de 2021.

<sup>14</sup> Según Daveiga (2020), hacia 1990, en el “V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe”, realizado en San Bernardo, se incorporaron formalmente las demandas de la “Red” para garantizar la presencia de las mujeres en el Congreso. Siguiendo a Barrancos (2010), Daveiga relata que la “Red de Feministas Políticas” aglutinó a un amplio conjunto de partidarias provenientes de la UCR (Unión Cívica Radical), el Partido Intransigente, el Justicialismo y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), -expresión que había tomado el desarrollismo frondizista-, que reunieron esfuerzos para que fueran tratados los proyectos presentados en materia de cupo, y realizaron actividades conjuntas para convocar, en primer lugar, a las representantes de sus partidos en el Congreso.

logramos en tres meses construir una Constitución con sentido paritario” (Lubertino).

Esto garantizaba no solo un clima de sororidad<sup>15</sup> y transversalidad, sino también un número importante en las votaciones sobre los artículos referidos a la igualdad de género. Aunque el apoyo no era total y en el recinto se expresaban algunas resistencias de parte de convencionales de los distintos bloques, el compromiso de Graciela Fernández Meijide (presidenta de la Convención, representante del FREPASO) era que los asuntos se votaran con consenso, lo que abría a la negociación de ciertos temas y a la moderación de algunas expectativas.

Retomando el planteo de Lopreite (2012), en la Constitución porteña también se expresó la receptividad de las normas y de los debates internacionales sobre los derechos de género. Puntualmente, de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) que había tenido lugar apenas unos meses antes, estableció la necesidad de conjugar dos grandes lineamientos estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de mujeres a cargos electivos y la transversalización del enfoque de género en todos los sistemas y estructuras, las políticas, los procesos y los procedimientos del Estado. Bajo esta orientación, se formularon “Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos” a nivel nacional, regional y local en forma de leyes, dictadas por los órganos legislativos o como actos de gobierno desde el Poder Ejecutivo, en varios de los países de la región (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016). Cabe recordar que Argentina había sido pionera en materia de incorporación de las acciones afirmativas a la representación política con su ley de cuotas de 1991. No obstante, como fue señalado, los argumentos a favor de la paridad que comenzaban a emerger en Europa también ejercieron su influencia sobre la perspectiva, la retórica y los términos usados por las estatuyentes para dar marco al debate en la ciudad, particularmente en relación con la participación política de las mujeres.

---

<sup>15</sup> Se entiende por Sororidad según la Real Academia Española a la relación de solidaridad entre las mujeres, especialmente en la lucha por su empoderamiento.

El Título 9° de la Constitución porteña denominado “Igualdad entre Varones y Mujeres” fue el resultado del debate por separado de tres dictámenes que empalmados darían forma a los artículos 36, 37 y 38 de la nueva Constitución<sup>16</sup>. Merece una atención particular el Orden del día N° 56: “Igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y varones”, denominado en el seno de la convención “paridad entre varones y mujeres”. Este dictamen, producido por la comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías (presidida por Víctor Santa María de Nueva Dirigencia), contenía originalmente dos artículos. El primero proponía a la Ciudad como garante de la igualdad de oportunidades, trato y goce de todos los derechos de las mujeres, a través de las acciones afirmativas en todos los ámbitos, organismos y niveles. En este sentido, establecía que tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales debían adoptar tales acciones para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, de conducción y al manejo financiero. En un segundo artículo, se establecían los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos básicos. Fue el dictamen más discutido del capítulo y requirió de modificaciones sustantivas en el recinto para su aprobación.

Uno de los primeros puntos de controversia con relación a la noción de democracia paritaria implicó establecer una línea divisoria entre las instituciones que podían ser obligadas por el Estado al desarrollo de acciones afirmativas, y otras sobre las cuales la acción gubernamental podía ser rectora y de promoción. El bloque peronista pidió excluir a las organizaciones sociales de la enumeración de organismos sobre los cuales la Ciudad debía garantizar la igualdad de género. La nueva redacción buscaba excluir a los gremios de los órganos en los cuales se debían ejercer las acciones afirmativas<sup>17</sup>. En esta línea divisoria, los partidos

---

<sup>16</sup> Este debate tuvo lugar en la octava sesión ordinaria de la Convencional Estatuante.

<sup>17</sup> Considerando el primer punto planteado se llegó a una redacción de acuerdo donde la Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el ámbito privado, entendiéndose que es competencia de la ciudad garantizar en los organismos públicos de su dependencia, y promover en los ámbitos intermedios o públicos no estatales. En palabras del constituyente Ibarra: “Entonces, lo que sí está claro es que todos quedan abarcados por esta obligación de garantizar la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres, que la Ciudad garantizará en su ámbito público y la

políticos se establecieron como las únicas organizaciones no estatales con obligación de implementarlas.

A su vez, el Orden del día N° 57: “Partidos políticos y cupos, producido por la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales, Partidos Políticos y Democracia Directa” (presidida por Enrique Martínez de FREPASO), establecía que las listas de candidaturas no pudieran incorporar más del “70% de personas de un mismo sexo con probabilidades de resultar electas ni tener tres personas del mismo sexo en forma consecutiva incluyendo en el conteo el primer lugar de la lista” (CMCABA, 2016, p.676). En un segundo párrafo, el dictamen proponía implementar el cupo en los acuerdos que concediera la Legislatura para la integración de los cuerpos colegiados. El dictamen fue aprobado por unanimidad y fue integrado como segundo y tercer párrafo del artículo 36 de la nueva Constitución que quedó conformado por los dos dictámenes mencionados. Según la convencional Lubertino (en entrevista personal), la propuesta del orden del día 57° buscaba recoger los aprendizajes que el movimiento feminista había acumulado, en relación a las estrategias disuasivas de los partidos políticos, en torno a la implementación de la Ley Nacional de Cupo Femenino. De esa forma, se buscaba institucionalizar en la máxima jerarquía normativa de la Ciudad los criterios de regulación que permitiera garantizar la mayor efectividad posible del cupo femenino en términos de resultados. Para esto era necesario reducir al mínimo los márgenes de discrecionalidad de las elites partidarias o más precisamente cerrar la brecha entre la legitimidad y la legalidad de las estrategias, que eludían las previsiones del cupo, y que en muchos casos conseguían el amparo judicial. En este sentido, las representantes feministas contaban con el conocimiento y con la experiencia directa respecto al devenir, a los argumentos y contraargumentos de las causas judiciales que se habían llevado adelante por incumplimientos del cupo. Esta

---

promueve generando acciones positivas. Al respecto, la legislación determinará para cada área, cómo se garantizará, con medidas positivas, el acceso igualitario en el ámbito privado a todos los organismos y niveles y la promoción de la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres” (VT p.665).

situación llevó a que las militantes políticas de los distintos partidos y el Consejo Nacional de la Mujer<sup>18</sup> debieran reclamar a la Justicia por los incumplimientos como resultado de las lagunas y de la falta de claridad de la Ley de cuotas y del decreto reglamentario (379/93) (Lázzaro, 2008).

Desde su primera aplicación en los comicios de 1993, ambas normativas suscitaron un alto grado de conflictividad y de judicialización por las estrategias minimalistas y evasivas de los partidos políticos (Tula, 2019; Lázzaro, 2008). Cabe señalar que la mayor cantidad de fallos judiciales por la Ley de cuotas se concentró en las elecciones de los años 93 y 95, con treinta y cuarenta y nueve casos respectivamente (Lázzaro, 2008). Incluso en las presentaciones de 1993, la Capital Federal encabezó el ranking nacional con cinco causas y en el 95 se ubicó en la mitad de la tabla con tres<sup>19</sup>. En términos generales, las denuncias por incumplimiento se vinculaban mayormente con que la aplicación del cupo de 30% no se contabilizara en función de la magnitud partidaria (es decir, de la cantidad de bancas que el partido renovaba en esa elección, y que era el criterio fijado por el decreto reglamentario), sino en función de la magnitud del distrito (es decir, el total de la lista). Frente a esto, los partidos argumentaban que la frase “con

---

<sup>18</sup> El Consejo había sido creado en 1992 como consecuencia de la ratificación de la CEDAW y con el objetivo de promover la participación femenina en la sociedad, así como para impulsar el desarrollo integral de las mujeres en cuanto a sus inquietudes y proyectos. Decreto Nacional 1.426/1992.

<sup>19</sup> Cabe aclarar que el número de causas no dependía sólo de la cantidad de incumplimientos, sino de la voluntad de las candidatas o militantes a iniciar acciones legales para su corrección. En este sentido, Lázzaro (2008) señala que el aumento de número de causas se debió a que la incorporación de las acciones afirmativas en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 amplió los términos de la legitimación activa de quienes podían recurrir a la justicia frente a los incumplimientos de las cuotas. Mientras que en la elección de 1993 el criterio judicial había sido habilitar sólo las presentaciones de quienes integraran las listas, en la elección del 95 la legitimación activa se ampliaba a toda la ciudadanía ya que se interpretaba que los incumplimientos en las proporciones en género en la confección de las listas afectaban directamente el derecho de las y los sufragantes. La legitimación incluía también a la presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, organismo creado por el PEN en 1992 para promover la ley de cupo femenino y asesorar a las mujeres en todo el país (Tula, 2019). Este cambio fue clave no sólo en un sentido normativo, sino estratégico, ya que las mujeres candidatas tenían mayores dificultades para recurrir a la justicia en la medida en que eso podía generarles represalias por parte de las cúpulas partidarias. A su vez, la cuestión de la legitimación limitada contribuía a que la justicia no se expidiera sobre las cuestiones de fondo rechazando los planteos por este aspecto procesal.

posibilidad de resultar electas”, incluida en la Ley de Cuotas, no debía confundirse con la “probabilidad de serlo” (Lázzaro, 2008, p. 59). Los partidos también planteaban que el decreto reglamentario alteraba el espíritu de la Ley 24.012. Por ejemplo, establecía en la tabla anexa que cuando el partido renovara dos bancas, una de ellas debía ser ocupada por una mujer (Lázzaro, 2008). Consideraban que, en ese caso, la distribución era del 50% y no del 30%, que era la proporción incluida en la ley, y que el decreto aclaraba que debía interpretarse como mínimo.

Es en este contexto que las convencionales, nucleadas en la RFP, encontraron en la estatuyente porteña la oportunidad de dejar en claro los criterios de aplicabilidad de la Ley de Cuotas en el distrito, a través de una nueva redacción. La formulación acumularía, en un nuevo texto, la experiencia adquirida en los tribunales frente a los argumentos esgrimidos por los partidos en las interpretaciones restrictivas de las cuotas. Las tensiones por la interpretación de la Ley de cuotas se expresaron incluso en el seno mismo de la convención. A la hora de la votación de este artículo, se dio un intercambio que transparentó las perspectivas respecto a las limitaciones de la letra de la ley frente a las estrategias minimalistas de las elites partidarias:

“Sr. Santa María: Señora presidenta, solicité a la señora convencional Bullrich que me permitiera exponer por el bloque de Nueva Dirigencia, atento a que me encuentro sentado en esta banca porque una convencional de nuestro partido renunció, y la ley establece esta forma de determinar al suplente. Por eso pedí a mi bloque que me dejara exponer sobre este tema, acerca del cual desde ya adelanto nuestro voto favorable.

Somos conscientes de la crítica a la cual nos hemos expuesto por culpa de una mala ley, que no queremos que se vuelva a repetir. Por esta razón solicito que el texto que estamos considerando obtenga el voto afirmativo de toda la Convención, en honor de la compañera Colombo, quien tendría que estar aquí sentada.

Sra. Lubertino: Señora presidenta: agradecemos el honor que se nos rinde en esta disertación, pero los distintos bloques y las mujeres de esta Asamblea hemos



reiterado en varias oportunidades el repudio a la inclusión en esta Convención, utilizando mecanismos que no tienen que ver con una ley que esté mal, sino con perversos procedimientos de interpretación, que cada vez que se quieren violar las leyes se van sofisticando.

Por eso en este texto hablamos de la integración efectiva de las listas. Las leyes no son malas sino cuando algunos violan su espíritu y a veces su propia letra. (Aplausos.)” (CMCABA, 2016, p. 697).

Este intercambio pone en relieve la dinámica de la puja por la interpretación-reglamentación del cupo y, en particular, la cuestión de los reemplazos. Lo paradójico es que, aunque el artículo 36 viene a cristalizar criterios robustecedores de las cuotas, la cuestión de las suplencias no se saldaría hasta la inclusión de la paridad en la Ley Nacional y de la Ciudad (años 2017 y 2018, respectivamente).

El análisis pormenorizado del artículo <sup>20</sup> nos permite identificar los fortalecimientos a la normativa vigente. Por un lado, se involucra a los partidos entre las organizaciones que deben implementar acciones afirmativas, para garantizar la presencia de mujeres en sus órganos de conducción y financieros internos. El artículo 37 de la CN (1994) ya había establecido que "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". La Constitución porteña retoma ese principio y

---

<sup>20</sup> Artículo 36: La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.

Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.

En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior (Constitución de la CABA, 1996).

detalla que el acceso de las mujeres debe garantizarse en todos los cargos y en todas las áreas.

También se incorpora el criterio de distribución de bancas 70/30 por género establecido en la Ley de Cuotas, pero con dos modificaciones semánticas. Por un lado, a diferencia de la Ley 24.012, que definía que las mujeres debían estar en las listas en lugares con “posibilidades de resultar electas”, el artículo 36 cambia la formulación a “probabilidades”. Como señalábamos anteriormente, esta diferencia de palabras había servido de argumento de los apoderados partidarios para defender la colocación de las candidatas fuera de los lugares salidores de las listas. Una segunda diferencia tiene que ver con la redacción sin géneros. No se habla de una inclusión de un piso de mujeres, sino del establecimiento de un límite al desequilibrio de géneros. Esto implica abandonar el concepto de “piso” para plantear los límites en los dos sentidos (mínimo y máximo) y en forma equitativa para ambos géneros. Aunque numéricamente no se altera la proporción, lo cierto es que la redacción sin establecer cuál es el género minoritario tenía como horizonte de sentido la conceptualización de la democracia paritaria emergente por esos años en la discusión europea, particularmente en Bélgica y Francia<sup>21</sup>. La frase utilizada por la convencional Lubertino (UCR), en el marco de la convención, da cuenta de la mixtura entre la defensa del articulado desde la narrativa de las acciones afirmativas y la inclusión de la cuestión paritaria como concepto:

“Cuando estamos hablando de acciones afirmativas estamos describiendo, en todo caso, la paridad entre varones y mujeres. Estas acciones afirmativas que en algunos ámbitos serán hoy de aplicación para las mujeres, puede que en el futuro también deban serlo para los varones. De modo que es una aplicación paritaria para varones y mujeres” (CMCABA, 2016, p.695).

Otro avance de la redacción fue establecer la no inclusión de tres personas del mismo sexo en forma consecutiva. Esto es un agregado a los alcances de la Ley

---

<sup>21</sup> Francia y Bélgica establecieron reglas de paridad entre 1999 y 2002 (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

Nacional de cupo, que fortalece la normativa local con un criterio de secuencialidad, brindando un carácter constitucional a lo incorporado en el decreto reglamentario<sup>22</sup>. Si bien originalmente la OD 57 proponía incluir taxativamente al primer lugar de la lista en el cálculo de esos tres lugares que no pueden ser asignados a las personas del mismo sexo, ese punto quedó afuera de la redacción final. La propuesta buscaba contradecir una interpretación restrictiva de la Cámara Nacional Electoral que había establecido en uno de sus fallos que el conteo podía iniciarse desde el segundo lugar (Lázzaro, 2008).

Una cuestión en la cual las y los estatuyentes lograron una ampliación de los alcances de la normativa vigente, fue la incorporación del cupo a los cuerpos colegiados no electivos de la Ciudad. Más allá de restringir las posibilidades de los partidos de tomar atajos para eludir el cumplimiento estricto de la cuota, la convención avanzaba un escalón más incorporando un nuevo tipo de cargos sobre los cuales debía garantizarse el cupo<sup>23</sup>. Esto expresaba dos búsquedas simultáneas. Por un lado, cumplir con las previsiones de la Convención de Beijing, que establecía que las acciones afirmativas debían abarcar los distintos ámbitos de la vida social, política y económica<sup>24</sup>. Por el otro, dentro de las restricciones impuestas por la

---

<sup>22</sup> En el decreto 379 de 1993, se establecía una tabla en relación a la cantidad mínima de mujeres que debían incluir las listas partidarias en los primeros lugares, en función de la magnitud de bancas que renovara cada agrupación. Para el caso específico de aquellos partidos o de las alianzas que se presentaran por primera vez (es decir, no tuvieran un antecedente que les permita suponer las posiciones en condiciones de resultar electas a fin de calcular cuántas mujeres debían colocar en esos lugares), o para los que no renovarían ninguna banca, el decreto establecía: “Será indiferente colocar en el primer puesto a mujer o varón, pero en los siguientes lugares de la lista se incluirán regularmente UNA (1) mujer por cada DOS (2) varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012 dentro del número total de cargos” (Decreto 379 de 1993). En tanto que las agrupaciones que renovarían dos bancas debían colocar una mujer y un varón en los primeros dos lugares. Todas las listas debían continuar con el criterio de dos y uno hasta completar el 30 % sobre el total de los cargos.

<sup>23</sup> En palabras del constituyente Castells (PJ): “Hoy vamos a avanzar un poco más al mejorar y perfeccionar las normas de la ley 24.012 (de cupo femenino). Este avance lo vamos a concretar por medio de una redacción más clara y un texto más abarcativo y amplio, que incluye no sólo las listas de candidatos sino también la integración de los cuerpos colegiados” (CMCABA, 2016, p. 647).

<sup>24</sup> Así lo expresaba la convencional Chiernajowsky (FREPASO):

En esta Constitución no estamos adoptando estas medidas de acción positiva sólo en el caso de la participación política a través del cupo, sino también respecto a otras situaciones que afectan la vida concreta de las mujeres en la sociedad. Lo hacemos en el terreno laboral donde el principio de

línea divisoria, que establecía que el Estado porteño sólo podía garantizar las acciones afirmativas en el ámbito público y los partidos políticos; la extensión de las acciones afirmativas a los cargos públicos no electivos (en los cuerpos colegiados con acuerdo legislativo) cristalizaba la búsqueda de la bancada feminista de alcanzar con el cupo todos los espacios posibles dentro de las limitaciones establecidas. Según me planteaba la convencional Silvia Collin: “Nosotras teníamos que ir con el techo. Tomamos lo máximo que podíamos de donde estaba la discusión normativa en ese momento, ahí surgió la idea entre las convencionales de incluir a los órganos colegiados”<sup>25</sup>. La interpretación de estas medidas, como cuestiones que equilibrarían en un sentido paritario las condiciones de varones y mujeres hacia una transformación social, estuvo presente también en varias intervenciones de la sesión<sup>26</sup>.

En este sentido, Collin (UCR) destaca como la convención porteña incorpora cuestiones que tienen que ver con la politización de lo privado y, por lo tanto, genera transformaciones en la noción del interés general:

“También esta constituyente muestra un cambio de agenda. Se están incorporando temas que no se han incorporado en ninguna otra constitución, aún en las más recientemente modificadas. Aquí se hablaba de la reforma de la Constitución Nacional y quiero decir que aquí hay muchos temas que no se trataron en la Constitución Nacional. Creo que esto tiene que ver con una voluntad política y con una lectura distinta que también incorpora la lectura del género y la lectura que muchas veces hacemos las mujeres acompañadas por varones, que entendemos que hay muchos temas que han dejado de pasar en la órbita de lo privado para incorporarse en la órbita de lo que es el interés general,

---

igual remuneración por igual trabajo es una reivindicación todavía por conquistar. (CMCABA, 2016, págs. 633 y 634).

<sup>25</sup> Entrevista de la autora del 7 de junio de 2021.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el constituyente Brailovsky (ND): “Con una visión globalizadora los constituyentes varones estamos apoyando e impulsando estas medidas que, en apariencia, sólo benefician a las mujeres. Pero tenemos en claro que no somos los opresores de las mujeres, sino que todos formamos parte de un sistema que tiene injusticias sobre todos y que requiere de la acción conjunta de varones y mujeres para redefinir los roles de los dos sexos en una sociedad democrática”. (CMCABA, 2016, p.649).

más allá de que esto nos lleve a discusiones con fuertes factores de poder de nuestra sociedad” (CMCABA, 2016, p.694).

Estos argumentos dan cuenta de la presencia de nociones vinculadas a la igualdad sustantiva y la paridad entre varones y mujeres como parte de una agenda de transformación social de profundo corte ideológico y político.

En síntesis, la incorporación del cupo femenino en la Convención porteña representó, para las mujeres de la RPF, una oportunidad para fijar a nivel constitucional los estándares que permitieran una aplicación más efectiva de las cuotas en relación a un balance de sus efectos y a la acumulación de saberes respecto a los argumentos y a las estrategias disuasivas de los partidos políticos, para eludir el cupo. A su vez, la discusión se enmarcó en un proceso más general de definición de nuevos estándares para la ciudadanía de las mujeres en el distrito, lo que fue resultado de la combinación del carácter fundacional de la Convención y el acuerdo entre las fuerzas progresistas mayoritarias. El marco internacional estructuró el debate en las nociones de acciones afirmativas, igualdad de oportunidades y democracia paritaria, entendida esta última como un reequilibrio de las relaciones entre los géneros y una nueva concepción del interés general, que incorporara las perspectivas y los derechos de las mujeres. En este sentido, las definiciones alcanzadas dialogaban con los instrumentos internacionales a la vez que construían la fortaleza del caso local en una relación dialéctica (Caminotti, 2016; Lopreite, 2012).

## **V. La sanción de la Ley Orgánica de Comunas paritaria**

La Constitución de 1996 estableció la descentralización político-administrativa de la CABA en comunas. Cada una de ellas contaría con un órgano colegiado de gobierno de siete representantes, denominado “junta comunal”, cuyos integrantes debían ser elegirse en forma directa, con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada comuna -a esos fines- un distrito

único. También se estableció que la junta comunal sería presidida por quien fuera de la lista más votada (Artículo 130, Constitución de la CABA, 1996). En cuanto a los requisitos para la conformación de las listas, la Constitución de la CABA planteaba que eso sería establecido oportunamente por la sanción de una Ley Electoral de la Ciudad, de la cual el cupo consagrado en el artículo 36 debía ser un criterio rector. Si bien en la Constitución se establecía un plazo máximo de cinco años para la realización de las elecciones comunales, el proceso descentralizador tuvo idas y vueltas que demoraron la decisión política de encarar el debate legislativo para configurar los nuevos distritos comunales<sup>27</sup>. En el período 2004-2005, en el que se dio el tratamiento de la LOC, la Legislatura estaba dividida en veinte bloques legislativos, de los cuales siete eran uninominales y cinco binominales.

Fue en ocasión de la votación en general de la LOC que la distribución por género de candidaturas a las juntas comunales se insertó en el debate a instancias de las legisladoras<sup>28</sup>. La narrativa planteada por una coalición transversal de diputadas porteñas tomó como base las discusiones y los saldos normativos precedentes en la Convención Estatuyente. La legisladora Beatriz Baltroc (del bloque binominal Alternativa Popular) fue la primera en plantear la alternancia en las listas como una forma de garantizar el cupo. Considerando la multiplicidad de partidos que pudieran presentarse en las elecciones, y la probabilidad de habilitar la participación a organizaciones no partidarias, sobre una magnitud de siete integrantes Baltroc preveía que de no implementarse la alternancia de género las mujeres quedarían excluidas de las juntas comunales. El contexto de

---

<sup>27</sup> Según Ghiglione (2019), la misma coyuntura política, económica y social fue reconfigurando el mapa de prioridades de gestión, por un lado, y de acuerdos partidarios, por el otro.

<sup>28</sup> Si bien la sanción de la LOC fue precedida por un debate participativo promovido por organizaciones vecinales, las demandas de ampliación de la representación política no involucraban referencias a la cuestión de género: El tema de género no aparecía, no estaba en los barrios y casi no salía en la Legislatura. Los grupos que venían impulsando la ley no lo tenían en cuenta. Algunas diputadas vimos que era un tema que iba a quedar en el olvido, pero cuando llegó a la legislatura ahí sí fue más fácil poder imponerlo (Entrevista a Baltroc de la autora, 1 de junio de 2021).

fragmentación política, sumada a la posibilidad ampliar la competencia electoral, fueron los factores que contribuyeron al diagnóstico planteado por la diputada. De esta forma, la alternancia por género fue esgrimida en primer término como una medida instrumental para garantizar la aplicación efectiva del cupo. Así fue expresado en su intervención en el tratamiento en general de la LOC:

“En ese sentido, queda licuado el cupo. La ley debería garantizar la alternancia uno a uno del género (Aplausos). En una lista de siete, garantizar el 30 por ciento de un mismo sexo –cuando pueden entrar tres partidos políticos– es muy difícil si no hay alternancia uno a uno. Esto debe estar explicitado en la ley” (Versión taquigráfica, sesión 30/11/2004, Legislatura CABA).

El tema no generó mayores repercusiones durante esa sesión que solo consagró una votación en general de la LOC, pero sin avanzar con su articulado y por lo tanto, dejando aún sin definición los temas planteados.

Durante el año 2005, y en un contexto de profundización de la crisis política en el distrito, en el marco del conflicto iniciado por la tragedia de Cromañón, que derivaría en la destitución del jefe de Gobierno en marzo de 2006, se logró avanzar en el tratamiento en particular de la LOC. En junio de ese año, se convocó a una nueva sesión especial. El proyecto en tratamiento incluía una referencia a la igualdad de género en el artículo 13, que otorgaba a las comunas intervención, en el marco de sus competencias, en todos los temas sobre los cuales la Constitución había incorporado políticas especiales. En una enumeración amplia, se incluían cuestiones tan generales como el derecho a la salud, hábitat, cultura, deporte, seguridad, las personas con necesidades especiales, y en ocasión del tratamiento del artículo en el recinto, se incluyeron las áreas de función pública, ciencia, tecnología y turismo, que la comisión redactora había definido originalmente dejar afuera por ser temas que difícilmente pudieran tener un desarrollo ligado a la descentralización y a la participación ciudadana.

No obstante, el proyecto no incluía ninguna referencia a la cuestión del cupo ni a la participación política de las mujeres en general. A la hora de tratar el

artículo 19 sobre el gobierno de las comunas, el tema volvió a insertarse en el debate a instancias de la diputada Suppa, del bloque Frente para la Victoria, quien solicitó que se incorporara -en el artículo 19, sobre la integración de las juntas- un agregado que hiciera referencia al artículo 36 de la Constitución porteña como requisito para su integración. Complementariamente, la diputada proponía sumar una cláusula transitoria que estableciese que hasta tanto sea aprobada la Ley Electoral de la Ciudad, las listas de miembros a la junta comunal no pudieran incluir dos personas del mismo sexo en forma consecutiva. En su breve discurso, fundamentó la propuesta en el espíritu del artículo 36 de la Constitución y que lo reglamentado allí como 70/30 “debía ser un piso de la participación de mujeres en las listas” (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA). Con la misma interpretación, planteada previamente por la diputada Baltroc, Suppa sostuvo que, de no avanzarse a la alternancia por género, las mujeres serían omitidas en los órganos comunales: “Si dejábamos la ley de cupo vigente, las mujeres iban a quedar en el tercer lugar y ninguna mujer iba a acceder a integrar el cuerpo de la comuna. Por eso dijimos, vamos por el cincuenta y el cincuenta. Eso lo acordamos con las mujeres de los otros bloques. Estábamos todas de acuerdo”<sup>29</sup>.

Las resistencias no se hicieron esperar. El diputado Enríquez de Juntos por Buenos Aires (JXBA) cuestionó el pedido de la cláusula transitoria aludiendo que sería inconstitucional por no respetar la prohibición de tres personas consecutivas del mismo sexo. Con una interpretación restrictiva, el legislador consideraba que el establecimiento de la alternancia violaba el texto constitucional. Este argumento fue apoyado por Herrera Bravo del Frente Compromiso para el Cambio (FCPC). Por su parte, De Estrada de JXBA, que ejercía la vicepresidencia del cuerpo, solicitó que se aclarara que la demanda de las diputadas era sobre la composición de las listas y no sobre la composición final de las juntas comunales. En general, todos ellos cuestionaron si debían incluir la referencia al artículo 36 que, de todas formas, al

---

<sup>29</sup> Entrevista de la autora a Ana María Suppa, el 31 de mayo de 2021.



ser constitucional iba a regir sobre la elección comunal independientemente de su mención.

En oposición, legisladoras de distintos bloques pidieron la palabra y manifestaron su acuerdo con las iniciativas de la diputada Suppa del Frente para la Victoria (FPV). Alicia Bello (FCPC) y Paula Bertol (JXBA) plantearon su apoyo a la cláusula transitoria contradiciendo a los miembros de sus bloques. Otros varones, como Rebot y Kravetz del FPV, bloque al que pertenecía la diputada Suppa, manifestaron su acompañamiento a lo expresado por ella considerando que la propuesta requería de todas formas un tratamiento particular en el marco de la comisión mixta.

Las legisladoras defendieron la propuesta con distintos argumentos, basados en interpretaciones más amplias o precisas de la Constitución porteña. El fundamento principal consistía en aclarar que lo que el texto constitucional planteaba debía interpretarse como un piso para las leyes posteriores. Bello incluso arguyó la excepcionalidad de elegir por primera vez a un cuerpo ejecutivo colegiado, ámbito que la Constitución porteña había incorporado bajo la regulación del cupo. Realizando el mismo cálculo de distribución de las y los comuneros entre dos o tres listas, la legisladora insistió con el planteo respecto a que si a las mujeres se les concede el tercer lugar de las listas “nos estaríamos quedando sin representación de la mujer. Por eso, creo que éste es un tema especial que merece un tratamiento especial” (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA). En refuerzo, la diputada La Ruffa (FPV) argumentó en relación al encabezado del artículo 36 sobre el rol de la Ciudad en garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito de su competencia: “Si no se incorpora una norma, como la propuesta en la cláusula transitoria, es complejo hacer real y efectiva la igualdad de trato y oportunidad entre varones y mujeres, este cuerpo se tiene que dar la posibilidad de pensar cuáles son las herramientas positivas que vamos a sancionar para lograr la verdadera igualdad en la participación política” (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA).

De esta manera, las nociones de democracia paritaria, expresadas en la constituyente de 1996, se incorporaron al debate y saldaron la discusión respecto a una interpretación amplia de los derechos políticos de las mujeres, consagrados en la Constitución de la CABA.

Finalmente, se votó afirmativamente la incorporación de la mención al artículo 36 de la Constitución, en el artículo 19 de la LOC, y se dispuso que la propuesta de cláusula transitoria pasará a ser considerada por la comisión mixta. El 1 de septiembre, se dio sanción definitiva a la ley incorporando la cláusula transitoria primera de paridad tal cual había sido redactada en la propuesta original. De esta manera, las comunas se crearon como la primera institución paritaria de la Ciudad.

Pocas leyes tuvieron un plazo tan amplio y participativo de discusión como la LOC. No obstante, la cuestión de la participación política de las mujeres no se había puesto en agenda hasta sus instancias finales. El escenario de fragmentación política fue la oportunidad que encontraron las legisladoras para justificar la necesidad de incorporar la alternancia como forma de garantizar la efectividad del cupo en los nuevos cuerpos colegiados “Nos cruzamos con Ana (Suppa) y se votó. Nos paramos y empezamos a pedir la palabra para insistir y votar esto. Se tuvo que aceptar por una cuestión de lo que era políticamente correcto (Baltroc)”<sup>30</sup>.

A su vez, recuerda que tenían dos propuestas acordadas entre las legisladoras: una de máxima, que era pedir la secuencialidad hasta el final de la lista, y otra de mínima, que era garantizar la presencia de mujeres en al menos uno de los dos primeros lugares. Las legisladoras (mandato cumplido) me comentaron que el hecho de que fuera aprobada la propuesta de máxima sorprendió a la bancada feminista que venía preparada para un escenario de mayor disputa<sup>31</sup>.

Distintos factores permiten explicar esta situación. Todos los artículos de la Ley de Comunas requerían de cuarenta votos para su aprobación lo cual

---

<sup>30</sup> Entrevista de la autora, 1 de junio de 2021.

<sup>31</sup> Testimonio de las legisladoras Silvia La Ruffa y Ana María Suppa en entrevistas personales (2021).

demandaba acuerdos amplios y transversales para cada artículo. En los años 2003 y 2004, la Legislatura contaba con veintitrés y veintidós mujeres, respectivamente<sup>32</sup>, número que estaba por encima del piso de  $\frac{2}{3}$  establecido en el cupo y que permitía una masa crítica potente de representación femenina. Según Albaine (2007), aunque en el periodo 1997-2007 solo un 30% de las legisladoras mujeres presentaron proyectos vinculados a los temas de género, se configuraron una serie de alianzas interpartidarias y por bloques que construyeron solidaridades y favorecieron algunos avances normativos, particularmente, con relación a la temática de la maternidad<sup>33</sup>. Pero los proyectos frustrados también fortalecieron la conformación de una coalición de legisladoras. En la entrevista personal con la ex legisladora Suppa, menciona como un antecedente importante, en esa construcción, el tratamiento durante el 2004, del proyecto sobre Educación Sexual Integral, que había sido encabezado por el diputado Kravetz del FPV, el acompañamiento suyo como compañera de bloque y de la legisladora Polimeni del FCPC. El proyecto, recuerda la legisladora, despertó una resistencia inusitada por parte de los sectores de la Iglesia católica, que incluyeron manifestaciones muy duras en los medios de comunicación del por entonces cardenal Jorge Bergoglio, y de los sectores conservadores dentro de la Legislatura, entre los cuales Santiago de Estrada (JXBA) era uno de sus principales voceros. Las estrategias del sector conservador lograron instalar el rechazo al proyecto, pero en resistencia se construyeron solidaridades transversales entre las mujeres que apoyaban la agenda de género. En este contexto, la alternancia de género en las listas comunales aparecía como una cuestión “políticamente correcta” que podía ser conferida a la nutrida bancada femenina<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> En 2004, la diputada Vilma Ripoll es reemplazada por Marcos Wolman, ambos de Izquierda Unida.

<sup>33</sup> Ley 418 del 2000: “Crease el Programa Integral de Salud Reproductiva”. Ley 1040 de 2003 “Dispónese que toda mujer tiene derecho en el transcurso del trabajo de parto y el momento del nacimiento como así también en la internación cuando su condición lo requiera a estar acompañada por la persona que ella elija”.

<sup>34</sup> Mención de la ex legisladora Ana Suppa, en la entrevista realizada.

La incorporación de ciento cinco nuevos cargos, sobre los cuales no había un antecedente inmediato anterior, implicaba, a diferencia de lo que había sucedido con la Ley de cuotas, que las incorporaciones de mujeres no requieran del desplazamiento de varones. Las legisladoras (mandato cumplido) entrevistadas mencionaron como un factor que facilitó la incorporación de la paridad, la indeterminación que primaba en ese momento, respecto a cuál sería el plazo de implementación efectiva de las comunas ni quiénes iban a ser los sujetos/as políticos que aspiraran a formar parte de las primeras juntas. El sistema político porteño se hallaba en plena reconfiguración, a punto tal que pocos meses después sería destituido el jefe de Gobierno.

La ex convencional Silvia Collin comentaba el desfase producido entre el diseño institucional de la Ciudad, plasmado en la Constitución porteña y la dinámica política del distrito: “La Constitución busca articular un diseño de participación ciudadana con un esquema de representación política de partidos, pero la ingeniería empieza a florecer en un momento donde los partidos estaban dinamitados”<sup>35</sup>. En este sentido, pese a la sanción de la Ley de comunas, en el año 2005, todavía quedarían siete años por transcurrir para que sean electas las primeras juntas comunales.

## VI. Conclusiones

La inclusión de la secuencialidad y alternancia de género en la LOC fue el resultado de la coordinación transversal de un conjunto de legisladoras de distintos bloques que, en un contexto de fragmentación partidaria, evaluaron la necesidad de reforzar la cuota vigente, para garantizar la efectividad en la incorporación de las mujeres, en este nuevo eslabón de gobierno. En este sentido, la paridad en las comunas corresponde con los criterios de lo que Caminotti y del Cogliano (2019) conceptualizan como una primera generación de reformas de

---

<sup>35</sup> De la entrevista de la autora, ya citada.

paridad de género que tienen lugar en el ámbito subnacional; y con Freidenberg y Muñoz Pogossian (2019) en lo que denominan como segunda ola de cambios institucionales a nivel regional. En ambos casos, y en coincidencia con los debates que llevaron a la sanción de la paridad en las comunas, esta se enmarca aún en el lenguaje de las políticas de acción afirmativa (Caminotti y Del Cogliano, 2019) y en continuidad con el fortalecimiento de los instrumentos normativos de la participación de género, que había tenido lugar con la sanción de la Constitución de la CABA. La ampliación de la cuota del 30% al 50% fue un refuerzo para garantizar, en términos de resultados, que la cuota vigente para las autoridades proporcionales y colegiadas del distrito, se mantuviese efectiva frente a las complejidades que acarrearía su implementación en un cargo de siete miembros, en un contexto de fragmentación partidaria.

En el caso particular de la CABA, la sanción de la Constitución porteña en 1996 fue una oportunidad para que las constituyentes feministas de los distintos bloques avanzaran sobre una reformulación en la redacción de la Ley Nacional de Cupo Femenino (Ley 24.012), recogiendo los aprendizajes en torno a las vicisitudes que había acarreado su implementación. La Ley de cupo femenino y su decreto reglamentario, que regían por *default* sobre las instituciones del distrito, así como las prerrogativas incluidas en la CN, fueron incorporadas al texto de la Constitución porteña con modificaciones que disminuyeran el nivel de discrecionalidad partidaria en su aplicación.

El marco fundacional de la convención constituyente dio lugar a discusiones más profundas respecto al estatus de ciudadanía de las mujeres. La presencia de convencionales feministas y la conjugación con las ideas emergentes de paridad política generó un marco de igualdad de género como horizonte de la nueva comunidad política instaurada. Esta situación fue favorecida por el carácter progresista de las fuerzas mayoritarias de la política porteña de ese momento (Landau, 2018; Mauro, 2012), y por la receptividad por parte de un intenso

movimiento feminista, arraigado en el distrito de las normas y de los debates globales en torno a la agenda de género (Lopreite, 2012).

Tanto en el caso de la sanción del cupo femenino en la Constitución de la CABA como en la introducción de la paridad de género en la Ley Orgánica de Comunas (en adelante LOC), resultó clave la articulación transversal<sup>36</sup> de mujeres de los distintos partidos. Incluso, en el contexto de 2005, donde el sistema político porteño permanecía bajo los efectos de la descomposición tras la crisis de 2001.

En resumen, la secuencialidad y alternancia para las juntas comunales se edificó sobre el balance nacional y local respecto a las estrategias disuasivas y minimalistas de los partidos políticos, y la consecuente necesidad de establecer mandatos de posición que obligaran a las elites partidarias a ubicar mujeres en los primeros lugares de las listas mejorando sus probabilidades de resultar electas. Pero también, operaron argumentalmente las nociones de paridad política, incorporadas como horizonte de la nueva comunidad política, producto de las ideas progresistas que protagonizaron la convencional estatuyente del distrito en 1996. Los argumentos utilizados se basaron en las conquistas feministas plasmadas en la Constitución porteña, que se construyeron a su vez sobre el balance de las acciones disuasivas de los partidos en la implementación del cupo femenino, y su conjugación con ideas emergentes de paridad política, que ya se encontraban presentes en el debate internacional.

## Referencias bibliográficas

ALBAINE, Laura (2007). Mujeres representantes: desde el Concejo Deliberante a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

---

<sup>36</sup> Este elemento es uno de los señalados por la literatura como una de las características principales para el exitoso avance de las reformas electorales inclusivas en las distintas escalas de gobierno (Caminotti y Del Cogliano 2019; Caminotti, 2016).

- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 66, 47-68.
- AUGUGLIARO Claudio y YEDRO, Julio (2012). Comunas: de la expectativa a la incertidumbre. Una mirada sobre los últimos años de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires. *XI Seminario de Redmuni: "repensando la agenda local"*, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- CANTÓN, Darío (2007). *Elecciones en la ciudad 1864-2007: tomo III 1983-2007* ed. - Buenos Aires: Amigos Instituto Histórico Asociación Civil.
- CAMINOTTI, Mariana (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado. En Freidenberg, F. y Muñoz Pogossian, B. (eds.), *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 183-202.
- CAMINOTTI, Mariana y DEL COGLIANO, Natalia (2019). El origen de 'la primera generación' de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. *Revista Saap*, 26(2), 205-218.
- DAVEIGA, Ana Laura (2020). *El rol del Consejo Nacional de la Mujer frente a la sanción e implementación de la Ley de Cupo Femenino en la Argentina*. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- DE LUCA, Miguel, JONES, Mark y TULA, María Inés (2004). *La Ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo*. Presentado en el Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano", organizado por el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), CEUR-CEA (UBA), la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre de 1998.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde (2016). *Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde (2019). *Democratic Innovation Mechanisms and Women's Political Participation in Latin America and the Caribbean*. En M.A. Peters and R. Heraud. *Encyclopedia of Educational Innovation: Section on Political Innovation*. Springer Nature Singapore.
- GHIGLIONE, María Victoria (2019). *Comunas: ¿El cuarto poder? Análisis de la creación e implementación de la Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad*

- Autónoma de Buenos Aires. Descentralización del poder de gestión y participación ciudadana (1996 - 2019)*. Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. UNSAM – Georgetown.
- KROOK, Mona Lena (2008). La Adopción e Impacto de las Leyes de Cuota de Género: Una Perspectiva Global. En Marcela Ríos Tobar (Ed.) *Mujer y Política: El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. FLACSO.
- LANDAU, Matías (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, Política y Sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Prometeo Libros.
- LÁZZARO, Alejandra (2008). El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de Argentina. En Nérida Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Heliasta, 55-64.
- LOPREITE, Débora (2012). Travelling ideas and domestic policy change: The transnational politics of reproductive rights/health in Argentina. *Global Social Policy* 12(2) 109–128.
- MAURO, Sebastián (2012). Coaliciones sin partidos. La ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(1), 145-166.
- MAURO, Sebastián (2007). Mutación, crisis, recomposición, y otra vez crisis de la representación política en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares del signo progresista. *Revista Argumentos*, pp. 1-21.
- NOYA IGLESIAS, Noelia. (2020). *Los comuneros: mediadores, militantes y representantes. Controversias, disputas y defensa de prerrogativas en el cargo de representante comunal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2017)*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y CAMINOTTI, Mariana (2016). Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario. *Studia Politicæ* (39), 7-25.
- TORRES, Isabel (2008). *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- VALDIVIESO, Magdalena (2017). Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina. En Alba Carosio et al (coord.) *Montserrat Sagot*. CLACSO - 1a ed., 43-60.

## Documentos

- LLANOS CABANILLAS, Beatriz (2019). *Surcando olas y contra-olas: una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD,



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. IDEA Internacional.

CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2016). *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996; TOMO II*. Prólogo de Graciela Fernández Meijide; compilado por María Alejandra Perícola. - 1a ed., Editorial Jusbaire.

ONU MUJERES (2015). *Plataforma de Acción de Beijing* (reimpresión).

ONU Asamblea General (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*.

TULA, María Inés (2019). "Elecciones, cuotas de género y paridad en la Argentina". Cita Online: AR/DOC/2609/2019.

### **Leyes nacionales**

Constitución Nacional (1994)

Ley N° 24.012. Ley de Cupo Femenino. Publicada en el Boletín Nacional del 03-Dic-1991.

Decreto Reglamentario 379 /1993 PEN. Publicado en el Boletín Nacional del 11-Mar-1993.

### **Leyes de la CABA**

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)

Ley N° 1777. Ley Orgánica de Comunas. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 01 de septiembre de 2005.