

ARGENTINA: REGLAS FUERTES, OBSTÁCULOS PARTIDISTAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA NO PARITARIA

Ximena V. Molina Figueroa

I. INTRODUCCIÓN

Argentina fue el primer país de América Latina que estableció una medida de acción afirmativa para que las mujeres participaran en las candidaturas a cargos de elección legislativa (Lubertino, 2004: 30; Lázzaro, 2008: 56; Caminotti, 2014: 60; Tula, 2019: 2). La Ley 24.012 de 1991, que fue denominada como Ley de Cupos, exigió a los partidos políticos que al menos el 30% de las listas electorales nacionales estuvieran compuestas por mujeres y que, a su vez, estas se encontraran en “proporciones con posibilidad de resultar electas” (Ley 24.012, 1991). Esta iniciativa supuso una gran influencia para otros países de la región respecto al modo en que se podía enfrentar la brecha de género que excluía a las mujeres de los espacios de representación política. De este modo, la Ley de Cupos se convirtió en el punto de partida para que muchos otros países comenzaran a incorporar cuotas de género en sus respectivas legislaciones (Caminotti, 2014: 60; Tula, 2021: 275).

A pesar de que Argentina fue pionera en ese modo de incorporar mujeres en las candidaturas, fue el cuarto país en aprobar la paridad, pues le antecedieron Ecuador (2008), Bolivia (2009), Costa Rica (2009), Nicaragua (2012) y México (2014). La aprobación de la paridad de género en Argentina se dio en 2017 cuando el Congreso Nacional votó la legislación 27.412 también denominada como Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política,

la cual obliga a los partidos a presentar listas de candidaturas a cargos legislativos nacionales de manera paritaria entre géneros.

Si bien los esfuerzos institucionales realizados han tenido efectos favorables sobre los niveles de representación política de las mujeres a lo largo de los casi 40 años de vida democrática en Argentina, aún quedan áreas de oportunidad para mejorar el régimen electoral de género. En 1983, la Cámara de Diputados (compuesta de 254 escaños en el periodo inmediato posterior a la transición) tuvo 11 legisladoras mujeres (4.3%). En 1993, con la primera aplicación de la Ley de Cupos, este órgano de representación pasó a contar con 35 diputadas (13.6%). Con la Ley de Paridad aplicada por primera vez en 2019 (y con una Cámara Baja integrada por 257 escaños) el total de diputadas pasó a ser de 109 (40.1%) (tabla II). Con la segunda aplicación de la exigencia paritaria en 2021, el número de diputadas aumentó a 114 (44.35%). En total, desde 1983, han resultado electas 1,323 diputadas frente a 3,805 diputados en 5,128 escaños (Marx *et al.*, 2007; Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina, 2019).

Los datos con relación a la Cámara de Senadores han sido diferentes debido a que la Ley de Cupos se aplicó por primera vez en 2001. Es por ello que en 1983 había tres senadoras (6.3%), y hasta la legislatura de 1998-2001 el número de representantes femeninas no fue mayor de cuatro (tabla IV). Una vez que se implementó la Ley de Cupos en 2001, el número de senadoras se incrementó a 26 (37.1%). Con la primera aplicación de la Ley de Paridad en la elección de 2019, la Cámara del Senado estuvo compuesta por 29 representantes mujeres, de un total de 72 escaños (41.3%). En 2021, la segunda vez que fue obligatoria la paridad en las candidaturas, el número de senadoras incrementó a 31 (43%). En total, desde 1983, fueron electas 350 senadoras frente a 763 senadores en 1,113 escaños (Marx *et al.*, 2007; H. Cámara de Senadores, 2019).

¿Por qué si Argentina fue uno de los primeros países en aprobar las medidas de acción afirmativa (1991) y en sumarse a la paridad (2017) aún no consigue resultados paritarios? ¿Cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas para mejorar los niveles de representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo? ¿Cuáles son los aprendizajes que la experiencia argentina brinda a la política comparada? Este caso de estudio evidencia que las reglas del régimen electoral de género, aunque sean fuertes, por sí solas no consiguen resultados paritarios.

Aunque las normas que configuran el régimen electoral de género en Argentina tienen un alto porcentaje de exigencia de mujeres en las listas (50%),

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

un mandato de posición fuerte que ordena la alternancia y, además, establecen sanciones fuertes por incumplimiento de la cuota, las mujeres no consiguen representación paritaria. Esto se debe a que los partidos políticos continúan cumpliendo la legislación “en forma burocrática y minimalista” y han interpretado las cuotas y de la paridad en clave de amenaza (Tula, 2019: 8). Además, estas organizaciones continúan siendo controladas por un grupo pequeño de dirigentes hombres que pautan y establecen la selección de las candidaturas y la integración de las listas; definen el encabezamiento de las listas y controlan la distribución de los recursos políticos de manera inequitativa, por lo que las desigualdades estructurales permanecen en el ejercicio de la política (Tula, 2021: 286).

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Argentina y evalúa cómo las reglas formales que establecen el modo en que se registran las candidaturas han incidido –junto al sistema electoral– sobre la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo a nivel nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación 24.012, que en 1991 introdujo una cuota del 30% en las listas de candidaturas, así como el nivel de fortaleza de la legislación de 2017 que regula la paridad en cargos de representación legislativos nacionales en la actualidad (2021). Asimismo, se busca identificar los obstáculos y problemas que aún persisten en la aplicación de las normas, además de realizar una serie de propuestas de reformas que contribuyan a fortalecer el régimen electoral de género para mejorar la representación descriptiva de las mujeres argentinas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO LEGISLATIVO EN ARGENTINA: DEL CUPO A LA PARIDAD

El régimen electoral de género en Argentina se ha fortalecido gradualmente desde 1991 hasta 2017. Primero, con la aprobación de la Ley de Cupos (1991) se exigió una cuota del 30% de candidaturas femeninas, mientras que los posteriores Decretos 379/93 y 1246/2000 fortalecieron el mandato de posición para que las mujeres estuvieran en lugares de la lista con posibilidad de resultar electas. En 2017, la sanción de la Ley de Paridad en Ámbitos de Representación Política resolvió muchas de las carencias que tuvo la reforma que le antecedió y además incrementó el porcentaje de exigencia de candidaturas femeninas al 50%.

Este camino no fue fácil, pues los partidos políticos interpretaron las acciones afirmativas en clave de amenaza, buscaron formas de evadirlas y durante muchos años convirtieron las exigencias inclusivas en un techo máximo en lugar de un piso mínimo (Lubertino, 2004: 34; Tula, 2019: 8).

La Ley de Cupos de 1991 se promulgó después de un proceso político largo (Caminotti, 2014: 68), pues fue el primer intento organizado para combatir la subrepresentación femenina en el país y en América Latina. La sanción de la Ley de Cupos fue producto de la presión de organismos internacionales, la alianza de mujeres militantes de múltiples partidos y el apoyo de diferentes organizaciones feministas (Allegrone 2002: 27; Lubertino, 2004; Caminotti, 2014). Desde 1989, Argentina firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Además, en 1985, algunas representantes del país asistieron a la Conferencia Mundial de Mujeres en Nairobi, Kenya. La firma de la convención y las redes creadas entre mujeres de Argentina, así como con asistentes de España y Alemania a la conferencia de Nairobi, impulsaron un discurso promotor de demandas de acciones positivas en la representación de las mujeres (Lubertino, 2004: 30). Argentina también ha firmado otras declaraciones y convenciones internacionales como la Declaración de Beijing (1995), el Consenso de Quito (2007) y el de Brasilia (2010). Desde 2015, además, el país adoptó la Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria y, en 2016, suscribió también la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género.

La sanción de esta ley (24.012) tiene como antecedente la propuesta de incorporación de cuotas internas en los Estatutos de la organización partidista Unión Cívica Radical (UCR). Las mujeres militantes de ese partido propusieron, en octubre de 1989, que hubiera una cuota de 35% de mujeres en las listas de candidaturas a cargos de representación popular (Allegrone, 2002: 23). No obstante, la dirigencia de la UCR rechazó la propuesta en un Congreso Nacional del partido (Allegrone, 2002; Caminotti, 2014: 71). La negativa a la propuesta de las mujeres militantes de la UCR marcó “un punto de inflexión” sobre las estrategias políticas en torno a la representación femenina, pues promovió que buscaran aliadas fuera de su propio partido (Caminotti, 2014: 71). Así, el primer borrador de la Ley de Cupos fue producto de una alianza multipartidista de mujeres. El 6 de noviembre de 1989 se presentó en el Senado la primera iniciativa de ley y el 19 de noviembre del mismo año un grupo de diputadas de varias organizaciones partidistas introdujo otro borrador de ley en la Cámara

Baja.¹ Las diferentes actoras involucradas acordaron que apoyarían el proyecto de Ley que tuviera un trámite legislativo más veloz (Caminotti, 2014: 72).

La Ley de Cupos fue discutida y aprobada por el Senado el 20 de septiembre de 1990 con la oposición expresa de dos representantes del Partido Justicialista (Lubertino, 2004: 34). Hacia finales del mismo año, el proyecto de ley no había sido enviado a la Cámara Baja, por lo cual se fundó la Red de Feministas Políticas. Este conjunto de mujeres se integró por militantes de 15 partidos políticos, así como activistas y algunas diputadas, con el objetivo de cabildear e impulsar la aprobación de la Ley de Cupos (Tula, 2019: 4). La legislación pasó a la Cámara de Diputados hasta el 6 de noviembre de 1991, donde su discusión y aprobación fue producto de un proceso complejo (Lubertino, 2004: 34; Tula, 2019: 4), pues la voluntad del Ejecutivo para la aprobación de la iniciativa tuvo un papel determinante para alcanzar la mayoría legislativa requerida. Finalmente, la Ley 24.012 se sancionó con el voto afirmativo de 145 legisladores y legisladoras (Lubertino, 2004: 34; Tula, 2019: 4). Los partidos Unión del Centro Democrático y Movimiento al Socialismo votaron en contra de esta norma (Lubertino, 2004: 34; Lázaro, 2008: 56).

Como se mencionó, la Ley de Cupos estableció que al menos el 30% de las listas de candidaturas a cargos de elección popular en el Legislativo debían estar conformadas por mujeres en posiciones con posibilidad de resultar electas (Ley 24.012, 1991; Lubertino, 2004: 34). Esta legislación también advertía que las listas que no cumplieran con la cuota no serían oficializadas. El 8 de marzo de 1992 el presidente Carlos Menem firmó la reglamentación a través del Decreto 379/93 para homologar la interpretación de la ley en todos los partidos (Allegro, 2002: 8; Lubertino, 2004: 35). Esta nueva regla estableció que era indiferente el género con el cual comenzara la lista, pero que en los lugares de la planilla de candidaturas los partidos debían incluir regularmente una mujer por cada dos varones hasta que se cumpliera el porcentaje mínimo de exigencia (artículo 4º del Decreto 379/93 de 1993). La implementación de esta nueva norma comenzaría en las elecciones legislativas para Diputaciones en 1993 y a partir de 2001 para las elecciones del Senado.

1 En noviembre de 1989 Margarita Malharro de Torres introdujo en el Senado una iniciativa de Ley de Cuotas. Ese mismo mes, Norma Allegro de Fonte (UCR), Blanca Macedo (UCR), Inés Botella (Partido Justicialista), Matilde Fernández de Carracino (Demócrata Cristiano) y Ruth Monjardín (Partido Federal) presentaron la otra iniciativa de Ley de Cupos en la Cámara Baja (Allegro, 2002: 24; Caminotti, 2014: 71).

A pesar de la aprobación de la Ley y la sanción de su reglamento, los partidos buscaron diferentes maneras de evadir la obligación de cumplir con la Ley de Cupos y de colocar a las candidatas en lugares con posibilidad de resultar electas (Lubertino, 2004: 35). Por ejemplo, en las elecciones de 1993 la UCR colocó mujeres en el cuarto y sexto puesto de su lista de candidaturas por diputaciones de la provincia de Córdoba, a pesar de que la ley y el decreto establecían la obligación de colocar una mujer por cada dos varones en las listas (Lázzaro, 2008: 62).

Las cortes electorales se convirtieron en otro espacio de lucha por el cumplimiento de la ley para la representación descriptiva de las mujeres en Argentina (Lubertino, 2004: 34; Lázzaro, 2008). Las integrantes de múltiples partidos se organizaron para apelar ante la justicia electoral por el no cumplimiento de la cuota por parte de sus organizaciones políticas² (Lubertino, 2004: 35; Lázzaro, 2008; Tula, 2019: 5). El papel del Consejo Nacional de la Mujer fue imprescindible en la lucha jurisdiccional por los derechos políticos de las mujeres en Argentina, ya que el artículo 43 de la Constitución Nacional facultaba a su presidenta para presentar amparos a fin de garantizar el derecho de las mujeres a integrar la lista de candidaturas (Lázzaro, 2008: 62). Llama la atención que desde 1993 hasta 2003 hubo en total 116 fallos judiciales en torno a la conformación de las listas electivas de los partidos políticos. La mayoría de apelaciones se concentraron entre 1993 y 1995, los primeros dos años de aplicación de la norma³ (Lázzaro, 2008: 56; Tula, 2019: 5).

En algunas ocasiones se tuvo que llegar a instancias internacionales, como en el caso de María Merciarri Morini, quien, una vez agotadas las instancias partidarias y judiciales del país,⁴ tuvo que solicitar la intervención de la Comisión

2 De hecho, fueron las militantes de diferentes partidos políticos, en conjunto con el Consejo Nacional de la Mujer, las que presentaron acciones judiciales. Las candidatas y precandidatas afectadas por estas prácticas procuraban no litigar al interior de su propio partido político por miedo a las consecuencias adversas que podrían encontrar dentro de su organización (Lázzaro, 2008: 58).

3 Lázzaro (2008: 56) analiza los fallos de la Cámara Nacional Electoral (CNE) al aplicar la ley de cuotas. “El universo de análisis está compuesto por 116 fallos, de los cuales el mayor porcentaje de presentaciones judiciales se concentró en los cuatro primeros años de aplicación: 26% para los comicios de renovación de 1993 y 42% en 1995”.

4 En el recurso de apelación dictada por el Juzgado Federal Electoral de Córdoba, “Merciadri reclamaba ‘como afiliada’ que la lista de candidatos a diputado nacional de su partido político no respetaba lo dispuesto por la ley 24.012 en cuanto ubicaba a las mujeres en los lugares 3, 6 y 9 (sobre un total de nueve bancas que renovaba la provincia) y solicitó que se modificara su constitución, ya que la UCR renovaba cinco asientos parlamentarios y solo una mujer había sido ubicada entre los primeros cinco lugares. A su vez, Merciadri afirmaba en su presentación que

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (Allegrone, 2002; CIDH, 1999; Lázaro, 2008: 62).⁵ La queja de Merciar Morini fue admitida por la CIDH, que resolvió que las partes debían encontrar una solución amistosa por la violación de los siguientes derechos: al debido proceso, igualdad ante la ley y derechos políticos. La solución que ofreció el Estado argentino consistió en que, en el año 2000, el presidente Fernando de la Rúa publicara el Decreto 1246/2000 que derogaba la reglamentación 379/93. Esta nueva regulación estableció los lugares precisos en los cuales los partidos políticos debían ubicar a las candidatas en las listas de candidaturas⁶ y, además, especificó por primera vez que la cuota también aplicaba a la lista de candidaturas suplentes (Decreto 1246/2000).

La Ley de Paridad de Género de 2017, al igual que la legislación que la antecedió, fue producto de la alianza interpartidista de mujeres y de múltiples debates públicos. En 2016, la Ciudad de Buenos Aires aprobó la ley que estableció una cuota paritaria para cargos provinciales, lo que tuvo un efecto dominó sobre las provincias de Chubut, Salta y Neuquén, pues aprobaron reformas similares posteriormente (Caminotti *et al.*, 2018: 1; Tula y Martín, 2021).⁷

la legislación hace mención a las bancadas que cada partido, alianza o confederación renueva, y no a la totalidad de escaños que ‘cada provincia’ elige en cada elección parcial”. Sin embargo, “el Ministerio Fiscal rechazó el pedido de Merciadri haciendo suyos los argumentos vertidos por el apoderado de la UCR y convalidó el argumento de que el cálculo sobre el lugar que deben ocupar las mujeres en una lista debe efectuarse sobre el total de cargos que renueva la provincia y no sobre los de cada partido” (Lázaro, 2008: 58-59).

- 5 María Merciadri de Morini presentó una petición el 15 de junio de 1995 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando la violación de los siguientes derechos: debido proceso, derechos políticos, igualdad ante la ley, recursos efectivos, los cuales habían sido suscritos por la República Argentina en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La alegación consistió en que en la lista electoral del partido UCR era de seis candidaturas y se colocó a una mujer en el cuarto y otra en el sexto puesto, a pesar de que el decreto 379/93 establecía que debía colocarse a dos mujeres dentro de los primeros cinco puestos.
- 6 El Decreto 1246 estableció que, en la renovación de dos cargos, la lista debía tener un hombre y una mujer. Cuando se renovaran más de dos cargos, la lista debía tener por lo menos una mujer por cada dos varones. El conteo comenzaría desde el primer cargo y no se podía ubicar de forma contigua a tres personas de un mismo sexo (artículo 5). También se especificó que las listas de suplencias debían cumplir con la cuota (artículo 8).
- 7 Argentina es una república federal. Las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen constituciones propias y deciden su diseño electoral para cargos provinciales y municipales (PNUD, 2011: 6). Desde el año 2000, Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero sancionaron leyes que obligaron a los partidos a incorporar mujeres en una proporción del 50% de las listas de cargos legislativos provinciales. En 2016, la legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó la ley 14.848, que además de ordenar la incorporación paritaria de las listas de cargos legislativos provinciales, también lo hizo con las concejalías y consejerías escolares (Caminotti *et al.*, 2018: 1).

La sanción de esas reformas subnacionales se dio a la par de una reforma electoral nacional, en un ambiente dominado por la discusión pública sobre la designación paritaria de la Corte Suprema y críticas al gabinete integrado por 21 personas, de las cuales solo tres eran mujeres (Caminotti, 2016: 28; Centera, 2016). Estos factores promovieron que las mujeres de diferentes partidos políticos, así como actores externos al Poder Legislativo, formaran una alianza por la paridad (Caminotti, 2016: 26-28) y promovieran, en 2016, una propuesta de Ley de Paridad en cargos legislativos que alcanzó media sanción en la Cámara de Diputados. Sin embargo, no se logró la mayoría para su aprobación en el Senado debido a disputas intrapartidistas relacionadas con la reforma electoral sobre emisión de voto (Caminotti, 2016: 28).

Tras dicho antecedente, el proyecto presentado por Marina Riofrío del Frente para la Victoria fue aprobado en el Senado el 19 de octubre de 2016 (Tula, 2019: 6). Durante este proceso solo dos votos fueron negativos.⁸ Cuando la iniciativa pasó a la Cámara revisora (la de Diputados) el proyecto estuvo demorado casi un año (Tula, 2019: 6). En la sesión de la Cámara Baja, realizada el 22 de noviembre de 2017, una diputada solicitó que el proyecto fuera tratado en el Pleno, aun cuando no estaba en el orden del día. Esto generó un debate procesal debido a que la solicitud implicaba apartarse del reglamento del órgano legislativo (Tula, 2019: 6; Caminotti y Del Cogliano, 2017). Dado que la moción fue apoyada por diputadas de diferentes bloques, se propuso que el punto se incorporara al final del orden del día (Tula, 2019: 7). Sin embargo, las legisladoras hicieron otra petición para que se votara la iniciativa de forma inmediata. El resultado fue que la votación de la Ley de Paridad se hizo sin debate (es decir, a *libro cerrado*) y el proyecto se sancionó (Tula, 2019: 7). La Ley 27.412 fue votada y aprobada en el Congreso Nacional con una mayoría de 165 votos a favor, cuatro en contra y dos abstenciones (Bajar, 2017; Tula, 2019: 7).

La Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política fue aprobada el 23 de noviembre de 2017 y publicada en el *Boletín Oficial de la*

8 “En el Senado el proyecto de paridad recibió 57 votos a favor y dos en contra, correspondientes al presidente provisional del cuerpo, Federico Pinedo (Ciudad de Buenos Aires, Propuesta Republicana [PRO]) y Ernesto Martínez (Córdoba, PRO). Después de la sesión, y ante periodistas parlamentarios, Pinedo manifestó: ‘Creo que hay que dejar un margen para que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes más allá de su sexo’. Por su parte, Ernesto Martínez fue el único senador que argumentó en contra del proyecto en el mismo debate: ‘Me opongo a cualquier cupo, porque los cupos se reconocen en las organizaciones políticas corporativas’” (Tula, 2019: 6).

República Argentina el 15 de diciembre del mismo año. Esta norma establece que las listas de candidaturas a cargos legislativos nacionales y del Mercado Común del Sur (Mercosur) deben ser paritarias entre géneros.⁹ Esta normativa también exige a los partidos políticos que ordenen las listas de manera intercalada, es decir, hombre-mujer o viceversa.¹⁰ Esta legislación se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas nacionales de 2019, y aunque todas las listas de los partidos políticos que fueron oficializadas sí cumplieron con lo establecido en la ley (Cámara Nacional Electoral, 2020), aún hay áreas de oportunidad para mejorar la representación descriptiva de las mujeres en Argentina, en particular lo que respecta al género en el encabezamiento de las planillas (o paridad transversal).

Los primeros resultados de la Ley de Paridad en la composición del Legislativo Nacional dan cuenta de la manera en la cual el régimen electoral de género afecta los niveles de representación descriptiva de las mujeres. Los resultados de los comicios de 2019 incrementaron tres puntos porcentuales la cantidad de mujeres en la Cámara Baja, pues para entonces se compuso por 41.2% de mujeres (109 de 257). La Cámara de Senadores, a diferencia de la de Diputados, no modificó su composición de género para el periodo 2019-2021, pues mantiene un porcentaje de 41.3% (29 de 72).

Estos resultados son producto de la interacción de las reglas del régimen electoral de género con el sistema electoral. En 2019 en el caso del Senado, a pesar de que todas las listas presentadas para competir eran paritarias y respetaron el mandato de posición, las alianzas y partidos que ganaron escaños por segunda mayoría presentaron listas encabezadas por candidatos hombres.

9 “Artículo 5: “Modifíquese el inciso a) del artículo 26, del Capítulo III Presentación y oficialización de listas, del Título II Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, de la ley 26.571, de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, el que quedará redactado de la siguiente forma: [...] Las listas de precandidatos se deben presentar ante la junta electoral de cada agrupación hasta cincuenta (50) días antes de la elección primaria para su oficialización. Las listas deben cumplir con los siguientes requisitos: a) Número de precandidatos igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar, respetando la paridad de género de conformidad con las disposiciones del artículo 60 bis del Código Electoral Nacional” (Ley 27.412).

10 “Artículo 1: Modifíquese el artículo 60 bis del Capítulo III Oficialización de la lista de candidatos, del Título III De los actos preelectorales, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente forma: Artículo 60 bis: Requisitos para la oficialización de las listas. Las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente” (Ley 27.412).

La consecuencia fue que 16 de los 24 escaños que se sometieron a comicios se les asignaron a candidatos varones. En la Cámara Baja los resultados no favorecieron a las mujeres en los distritos pequeños, pues de los cinco donde se disputaban dos escaños en tres no fue electa ninguna mujer (La Pampa, Neuquén y San Luis). Esto se debió a que en estos distritos, las curules se repartieron entre dos partidos políticos, los cuales encabezaron sus listas con candidatos varones (Dirección Nacional Electoral, 2019).

La segunda aplicación de la Ley de Paridad en la composición del Legislativo nacional también da cuenta de la importancia de un régimen electoral de género fuerte cuando se quiere incrementar la representación descriptiva de mujeres. En los comicios de 2021, solo una lista para las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias no presentó una composición paritaria, aunque después fue corregida y oficializada (Defensoría del Pueblo, 2021b). En las elecciones generales, todas las planillas cumplieron tanto con la exigencia de la paridad como de la alternancia (Defensoría del Pueblo, 2021c) y, en consecuencia, el porcentaje de mujeres en el Legislativo incrementó 3% en la Cámara Baja y 1.7% en el Senado (ver tablas III y IV, respectivamente). Aunque llama la atención que en el Senado se repitieron las debilidades relacionadas con el encabezamiento de listas y distritos pequeños.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género se fortaleció a partir de una serie de reformas legales que han logrado mejorar de manera gradual la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso de la Nación Argentina. La evaluación integral de las reformas de 1991 y de 2017, a partir del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género, da cuenta de cómo la normativa se ha hecho más fuerte. Al aplicar este índice, los datos muestran efectivamente que la Ley de Cupos desde su origen fue sobresaliente, pues alcanzó 4 puntos en el índice mientras que la Ley de Paridad subió su nivel de fortaleza a 5, el máximo posible en el IFREG (tabla I). La fortaleza del régimen de género en Argentina ha promovido que incremente el número de diputadas y senadoras en el Congreso Nacional (tablas III y IV). Esto significa que la legislación que regula los mecanismos de presentación de candidaturas de mujeres son lo suficientemente fuertes como para promover una mayor representación descriptiva, aunque todavía no se han logrado resultados paritarios.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

Este elemento del régimen electoral de género permite conocer cuál es el porcentaje mínimo de mujeres y hombres que deben registrarse en las candidaturas. En el caso argentino, esta dimensión cambió de manera significativa entre la Ley de Cupos de 1991 y la de 2017. De hecho, en la aplicación del IFREG este rubro fue determinante para que el nivel de fortaleza de la normativa cambiara de 4 a 5 puntos (tabla I). Como ya se mencionó, la Ley de Cupos exigió a los partidos políticos incorporar a mujeres candidatas en proporciones de al menos 30%,¹¹ mientras que la Ley 27.412, sancionada en 2017 y denominada Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación, estableció por primera vez la obligatoriedad de incorporar un porcentaje equivalente (50%) de mujeres y hombres en las listas de candidaturas para cargos legislativos nacionales.¹² Es decir, el porcentaje de exigencia incrementó 20 puntos porcentuales.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Esta dimensión del régimen electoral de género ha sido la más reformada en el caso argentino, y su interpretación, la más judicializada (Lázzaro, 2000; 2008; Tula, 2021). La Ley de 1991 estableció que las mujeres debían estar en posiciones con “posibilidad de resultar electas” (artículo 60). Con el objetivo de homologar los criterios de ese mandato, se publicó el Decreto Reglamentario 379/93 (1993), el cual establecía que los partidos debían incorporar “UNA mujer por cada DOS hombres” en las listas a cargos de elección popular (artículo 4°).¹³

11 El artículo 1° de la Ley de Cupos modifica el artículo 60 del Código Nacional Electoral, ya que ordenaba que “las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos. Los partidos presentarán juntamente con el pedido de oficialización de listas datos de filiación completos de sus candidatas y el último domicilio electoral. Podrán figurar en las listas con el nombre con el cual son conocidos, siempre que la variación del mismo no sea excesiva ni dé lugar a confusión a criterio del juez” (Ley 24.012).

12 El artículo 5 de la Ley de Paridad en Ámbitos de Representación Política modifica el artículo 26 de la Ley 26.571 (de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral). Esta normativa ordena en el apartado a) que las listas de precandidaturas deben tener: “Número de precandidatos igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar, respetando la paridad de género de conformidad con las disposiciones del artículo 60 bis del Código Electoral Nacional” (Ley 27.412).

13 Aun cuando el decreto fue menos ambiguo respecto de lo que decía la ley sancionada, los partidos políticos buscaron que ese 30% solamente se aplicara cuando era posible su uso. Es decir,

En el año 2000 se estableció el Decreto 1246/2000, que explicitó en qué lugar exacto de la lista debían colocarse a las mujeres dependiendo de la cantidad de cargos a elegir. Lo más importante de este último decreto es que estableció que el cómputo debía empezar a partir del primer lugar de la lista “dando por tierra la interpretación judicial de que la aplicación de las cuotas se iniciaba a partir del segundo lugar” (Lázzaro, 2008: 62), pues la normativa dejó claro que, cuando se renovaban dos cargos, los partidos debían colocar al menos una mujer en la lista y cuando eran más cargos debía haber como mínimo una mujer en los primeros tres lugares (artículo 4° del Decreto 1246/2000).¹⁴

En perspectiva comparada, la Ley de Paridad de 2017 reformó el mandato de posición de manera significativa respecto de su antecesora Ley de Cupos, pues desde su sanción estableció un mandato explícito de alternabilidad, es decir, en las listas de candidaturas se deben colocar intercaladamente cada uno de los géneros, lo que en otros países se denomina *alternancia* o *cremallera*. En ese sentido, cada vez que se encuentre una candidatura masculina o femenina inmediatamente debe haber una del género opuesto.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

Este elemento del régimen electoral de género identifica si el porcentaje de exigencia de candidaturas femeninas aplica a las listas de candidaturas de titulares, a las de suplentes o ambas. El IFREG clasifica como *completa* la normativa que establece de manera clara que la integración de las listas tanto para titulares como para suplentes debe cumplir con el porcentaje de exigencia que prevé la ley. El índice clasifica como *restringida* la normativa que permite a las organizaciones de partidos la posibilidad de aplicar esa exigencia al total de las candidaturas presentadas en ambas listas.

que en aquellos casos en que el número de asientos parlamentarios a renovar eran, por ejemplo, dos, no podría aplicarse “dada la imposibilidad de fraccionar la unidad representativa del candidato electo. Si se admitía lo contrario, el 30% se convertía entonces en un 50%” (Lázzaro, 2008: 57).

14 “Cuando algún partido político, confederación o alianza, se presentara por primera vez o no renovara ningún cargo o bien renovara UNO (1) o DOS (2) cargos, en UNO (1) de los DOS (2) primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre, como mínimo, una mujer. No se considerará cumplido el artículo 6° del Código Electoral Nacional cuando, en el supuesto de que se renueven UNO (1) o DOS (2) cargos, se incluya una sola candidata mujer ocupando el tercer término de la lista. Cuando se renovaran más de DOS (2) cargos, debe figurar una mujer como mínimo, en alguno de los TRES (3) primeros lugares” (artículo 4° del Decreto 1246/2000).

La Ley de Cupos, en principio, no fue muy clara respecto al alcance de la medida de acción afirmativa.¹⁵ Sin embargo, el Decreto 1246/2000 estableció que el Tribunal debía tener en cuenta que en las listas de suplentes también era obligatorio cumplir el requisito de la cuota del 30%. Es por ello, que en la evaluación del IFREG, el alcance de la ley de 1991 se clasifica como *completo*. Si bien la cuota debía cumplirse para ambas listas, el mecanismo de sustitución tanto de diputaciones como de senadurías favorecía a los hombres. El problema fue que las listas de candidaturas no se presentan por fórmulas. En la práctica, son los partidos políticos los que forman dos listas, una de titulares y otra de suplentes. Hasta la reforma de la Ley de Paridad en 2017, los casos de renuncia, separación, muerte o inhabilidad de un legislador o legisladora eran sustituidos por la persona que se encontrara en la lista de titulares según el orden de prelación. Una vez que se agotaban las candidaturas titulares, entonces continuaban con las de suplentes. Es por ello que, aun con el porcentaje del 30% en ambas listas, el mecanismo de *corrimiento de lista* favoreció a los varones, pues se encontraban en mayores proporciones que las mujeres en las planillas de candidaturas (Tula, 2021: 283).

Con la Ley de Paridad de 2017, el alcance de la medida de acción afirmativa también fue para ambas listas. El mecanismo de sustitución continuó siendo el mismo, pero con la adición de que, una vez agotadas las posibles sustituciones desde la lista de titularidad, se procederá a buscar en la lista de suplentes,¹⁶ además se hizo explícito que la persona que sustituye siempre deberá cumplir

15 Por ejemplo, Darce Beatriz Sampietro impugnó la lista de candidaturas a diputaciones nacionales del Partido Justicialista en 1993. En primer lugar, solicitó su reubicación al juez de primera instancia, pues ella iba como quinta y última candidata. Dado que dicha autoridad oficializó la lista a pesar de la solicitud de Sampietro, ella apeló ante la Cámara Nacional Electoral. Este órgano de justicia vio favorable el argumento de Darce para el reordenamiento de la lista, a fin de ubicarla en los tres primeros lugares (Lázzaro, 2008: 60).

16 El artículo 2 de la Ley de Paridad establece para la sustitución de legisladores y legisladoras en la Cámara Alta que “en caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de los votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo. Si no quedaran mujeres en la lista, se considerará la banca como vacante y será de aplicación el artículo 62 de la Constitución Nacional” (Ley 27.412).

El artículo 3 de la Ley de Paridad establece para la sustitución de legisladores y legisladoras en la Cámara Baja que “Artículo 3: Modifíquese el artículo 164 del Capítulo III de los Diputados Nacionales, del Título VII Sistema Nacional Electoral, del Código Electoral Nacional, el que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 164: En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a Diputado/a Nacional lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido” (Ley 27.412).

con el mismo criterio de género, es decir, si renuncia una mujer, debe ser sustituida por otra mujer (artículo 61 del Código Electoral Nacional).¹⁷

III.4. LAS SANCIONES

Tanto la Ley de Cupos como la Ley de Paridad establecieron sanciones para exigir a los partidos a cumplir con la medidas institucionales aprobadas en el régimen electoral de género, como la prohibición de participar si no cumplían con los requisitos en el tiempo establecido.¹⁸ En ese sentido, la dimensión adquiere, en ambos casos, el valor máximo posible del IFREG, pues de no cumplir con el porcentaje exigido, las nóminas de candidaturas de los partidos políticos no pueden participar en el proceso electoral.¹⁹

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

Ninguna de las dos reformas al régimen electoral de género en Argentina contempló en su legislación algún tipo de excepción al cumplimiento del porcentaje de mujeres en las listas de candidaturas. En algunos países, por ejemplo, en México, durante un período importante del proceso de implementación de las cuotas de género, se establecía que, de llevarse a cabo elecciones primarias o

17 Para la diputada federal Carla Carrizo esto marca un punto de diferencia importante entre la Ley de Cupos y la Ley de Paridad, pues la sanción de la segunda implica ampliar los derechos políticos de las mujeres. La legisladora en funciones mencionó “¿qué significa esto? que regulaba qué pasaba si había una sucesión anticipada en la campaña, porque alguna abandonaba o lo que sea... y así, la reglamentación se basó en las reglas de varón-varón, mujer-mujer... tanto en el momento de la campaña, antes de asumir, como una vez en el cargo. Es decir [ahora] se garantiza la competencia con listas paritarias y también se capturó qué ocurría si se rompía la lista. Y entonces la sucesión es por sexo. Y una vez que asumes el cargo es igual” (Carrizo, 2021).

18 El artículo 1º de la Ley de Cupos ordena: “[...] Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”. Mientras que el artículo 1º de la Ley de Paridad de Género ordena: “[...] No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos, ni que incluya candidatos/as que no hayan resultado electos/as en las elecciones primarias por la misma agrupación y por la misma categoría por la que se presentan, salvo el caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad del candidato/a presidencial de la agrupación de acuerdo a lo establecido en el artículo 61”.

19 Otra de las posibles sanciones consiste en que el juez o jueza reordene la lista. De acuerdo con una charla con Alejandro Tullio durante un evento del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, esto le brinda mucho poder a la Justicia Electoral, por lo que esta situación es evitada por los partidos políticos de manera que presentan listas paritarias y con alternancia de manera institucionalizada (Tullio, 2021).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

cualquier proceso democrático, el porcentaje mínimo de mujeres podría ser incumplido. En ese sentido, esta dimensión del índice también adquiere el valor máximo posible en ambas normativas al no haber ninguna válvula de escape ni posibilidad legal de incumplir lo que dice la ley.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO ARGENTINO

El Poder Legislativo en Argentina lo ejerce un Congreso bicameral integrado por una Cámara de Diputados de la Nación y una Cámara de Senadores. La conformación del Congreso se hace mediante principios de representación poblacional y territorial. La estructura del voto para la elección de los miembros del Congreso es de lista cerrada y bloqueada. Este tipo de estructura de voto es amigable a las medidas afirmativas debido a que los sistemas electorales con una estructura del voto preferencial permiten que el electorado altere el orden original de las listas, lo cual tiende a favorecer a los hombres (Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2007; Tula, 2019: 4). Los escaños en la Cámara Baja de Argentina se distribuyen por el método D'Hondt y los de la Cámara Alta por una combinación de mayoría relativa y de primera minoría.

Las diputaciones son electas directamente por la ciudadanía de las provincias y de la capital por periodos de cuatro años. La Cámara Baja se renueva por mitades cada dos años, y las diputaciones son reelegibles (art. 50 de la Constitución de la Nación Argentina [CNA]). Los requisitos para tener un escaño en la Cámara de Diputados son: haber cumplido la edad de 25 años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 48 de la Constitución de la Nación Argentina). Aproximadamente 130 escaños se disputan en los comicios cada dos años.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla I
 Régimen electoral de género a nivel legislativo en Argentina

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de enforcement	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Argentina	1991 [Ley 24.012]	Mínimo	30	Fuerte*	1/3	Fuerte	Prohibición de participar	Amplio**	Ausente
IFREG= 4		0		1		1		1	1
Argentina	2017 [Ley 27.412]	Paridad	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición de participar	Amplio	Ausente
IFREG= 5		1		1		1		1	1

* Decreto Reglamentario 379/93.

** Decreto 1246/2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

El Senado se integra por tres representantes de cada provincia y tres de la Capital Federal que se eligen de forma directa (art. 54 de la Constitución de la Nación Argentina). La Cámara de Senadores se renueva en una tercera parte cada dos años. Los escaños se distribuyen por lista incompleta, es decir, que dos escaños le corresponden al partido político que obtenga más votos, mientras que la tercera posición disponible se le otorga al partido que obtiene el segundo lugar en las votaciones (Abal Medina y Suárez-Cao, 2003: 137). Los senadores y senadoras duran seis años en el cargo y tienen la opción de reelegirse indefinidamente. Los requisitos para ejercer una senaduría son: tener la edad de 30 años, haber sido seis años ciudadano o ciudadana, disfrutar de una renta anual y ser natural de la provincia o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 55 de la Constitución de la Nación Argentina).

Tabla II
 Sistema Electoral Legislativo Argentino

1. Ley Electoral	
Requisitos de las candidaturas	
Ciudadanía requerida para una diputación	Ser argentino o argentina, tener 4 años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia o con 2 años de residencia inmediata en ella (Art. 48, CNA)
Ciudadanía requerida para una senaduría	Ser argentino o argentina, o haber sido 6 años ciudadana o ciudadano, disfrutar de una renta anual de 2 mil pesos, o de una entrada equivalente, y ser natural de la provincia o con dos años de residencia inmediata en ella (Art. 55, CNA)
Edad para una diputación	25 años
Edad para una senaduría	30 años
Relación con los partidos	Candidaturas vinculadas a los partidos políticos
Mandato de diputación	4 años
Mandato de senaduría	6 años
Renovación del mandato	Reelección. La sala se renovará por mitad cada bienio, a cuyo efecto los nombrados para la primera legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer periodo (Art. 50, CNA)
Tamaño de la Cámara Baja	257 escaños
Tamaño de la Cámara Alta	72 escaños

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

2. Sistema electoral: Diputaciones	
Principio de representación	Proporcional
Distrito	23 provincias + 1 Capital Federal Una diputación cada 33 mil habitantes o fracción que no baje de 16,500
2. Sistema electoral: Diputaciones	
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas
Cuota	50% de mujeres en las listas
Fórmula electoral	Método D'Hondt: Los cargos a cubrir se asignan conforme al orden establecido por cada lista y siguiendo el siguiente procedimiento. El total de votos obtenidos por cada lista será dividido por 1, por 2, por 3 y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir. Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir. Si hubiese dos o más cocientes iguales, se ordenarán en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y, si estos hubieren logrado igual número de votos, el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente. A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces de sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el segundo punto.
Umbral	3% en cada distrito
3. Sistema Electoral: Senadurías	
Principio de representación	Mayoritario con representación de la segunda mayoría o lista incompleta
Distrito	3 senadores y senadoras por cada provincia y 3 por Buenos Aires
Estructura del voto	Listas cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones tomando como base la normativa de Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

La primera aplicación de la Ley de Cupos fue en las elecciones de 1993 y solamente se aplicó en la renovación de los cargos legislativos de la Cámara Baja. Los resultados fueron significativos pero insuficientes, pues el porcentaje de legisladoras apenas incrementó de 5.7 a 13.6% (tabla II). Esto se debió a que la exigencia del 30% enfrentó ciertos obstáculos. En primer lugar, porque en ese momento el país tenía un sistema de selección de candidaturas cerrado,

por lo cual ninguna norma garantizó la participación de mujeres en los procesos internos partidarios (Tula, 2019: 4). En segundo lugar, porque aun con el Decreto 379/93 los partidos políticos utilizaron criterios diferenciados para integrar el mandato de posición en sus listas de candidaturas (Lázzaro, 2008: 57). En suma, había poco tiempo entre la impugnación de lista y el día de la elección, por lo cual muchos casos ni siquiera lograron llegar a instancias judiciales. Por último, las impugnaciones que sí alcanzaron a ser revisadas por la Justicia Electoral Nacional también tenían resoluciones con criterios diferenciados (Consideraciones del Decreto 1246/2000).²⁰

En 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional en Argentina. La modificación al artículo 37 de la carta magna integró la garantía de participación política de las mujeres en igualdad de condiciones para cargos electivos y partidarios (Tula, 2019: 4).²¹ Esta medida fortaleció el régimen electoral de género, pues produjo un cambio sustancial en las interpretaciones jurídicas de la Ley de Cupos (Tula, 2019: 4; Lázzaro, 2008: 62). Además, el Decreto 1246/2000, en su anexo 1, especificó los lugares exactos en los que se debían colocar a las candidatas a lo largo de la planilla.

En ese sentido, las elecciones de 1994 tuvieron un régimen electoral de género fortalecido principalmente porque el mandato de posición se modificó para beneficiar efectivamente a las mujeres. Este cambio tuvo consecuencias positivas reflejadas en el incremento de representación descriptiva de las mujeres en la Cámara de Diputados. A partir de dicho proceso electoral y hasta la legislatura 2017-2019, el porcentaje de legisladoras nunca fue menor a 28% (tabla II). El problema fue que la cuota se convirtió en un techo máximo en lugar de un piso mínimo, por lo que, a lo largo de los 13 comicios regulados

20 “Los conflictos político-electorales que se originan en la esfera nacional son resueltos por la Justicia Nacional Electoral. En consecuencia, este fuero electoral de carácter federal es permanente y está compuesto por la Cámara Nacional Electoral (CNE) y 24 juzgados federales de Primera Instancia que tienen competencia asignada en cada uno de los distritos electorales del país. La Cámara Nacional Electoral es el órgano que constituye la máxima autoridad en la materia y representa la segunda instancia, pues actúa como tribunal de alzada respecto de las cuestiones iniciadas ante los 24 jueces federales con competencia electoral y las 24 Juntas Nacionales Electorales” (Tula, 2021: 288-289).

21 La reforma dictó lo siguiente: “Esta constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio [...]. 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” (artículo 37).

por la Ley de Cupos, nunca hubo un porcentaje mayor al 35% de representantes femeninas (tabla III).

En la Cámara del Senado los resultados de la Ley de Cupos fueron más sustanciales. Esto se debe a que su aplicación para integrar este órgano de representación fue en 2001, cuando las reglamentaciones (Decretos 379/93 y 1246/2000) y la reforma constitucional de 1994 (al artículo 37) que fortalecieron el mandato de posición ya habían sido aprobadas. Además, estas reglas se institucionalizaron de manera que los partidos políticos comenzaron a respetar de manera rutinaria el mandato de posición.²² La Cámara Alta pasó de tener cuatro senadoras en 1999 (5.7%) a 26 (37.1%) en 2001 (tabla IV). A partir de la primera aplicación de la Ley 24.012, el porcentaje de mujeres representantes en la Cámara Alta rondó entre el 38% y el 43% (tabla IV).

La primera aplicación de la reforma paritaria al régimen electoral de género fue en los comicios de 2019. En la Cámara de Diputados se renovaron 130 escaños de 257,²³ mientras que, en la Cámara de Senadores se votaron 24 curules²⁴ de 72. Como se mencionó previamente, el Congreso se renueva de manera bienal: la Cámara de Diputados por mitades y la de Senadores por tercias; por lo tanto, los resultados del régimen electoral de género sobre el nivel de la representación descriptiva de mujeres serán completamente medibles una vez que se renueve el Congreso totalmente con la nueva norma. Sin embargo, tomando en cuenta los resultados electorales de su primera implementación, es posible vislumbrar las consecuencias inmediatas de la ley aprobada en 2017.

22 De acuerdo con Caminotti (2021), “en la Argentina el paso de la Ley 24.012 a la Ley de Paridad implicó una legislación clara... La Ley de Cupo femenino ya lo era porque tenía reglamentaciones que no solamente eran robustas, sino que además se cumplían, que estaban, como decimos... institucionalizadas”.

23 La cantidad de escaños por provincia es la siguiente: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires eligió 12 diputaciones y tres senadurías nacionales; la provincia de Buenos Aires, 35 diputaciones nacionales; Catamarca, dos diputaciones; Chaco, tres diputaciones y tres senadurías; Chubut, tres diputaciones; Córdoba, nueve diputaciones; Corrientes, cuatro diputaciones; Entre Ríos, cuatro diputaciones y tres senadurías; Formosa, tres diputaciones; Jujuy, tres diputaciones; La Pampa, dos diputaciones; La Rioja, tres diputaciones; Mendoza, cinco diputaciones; Misiones, cuatro diputaciones; Neuquén, dos diputaciones y tres senadurías; Río Negro, tres diputaciones y tres senadurías; Salta, cuatro diputaciones y tres senadurías; San Juan, tres diputaciones; San Luis, dos diputaciones; Santa Cruz, dos diputaciones; Santa Fe, 10 diputaciones; Santiago del Estero, cuatro diputaciones y tres senadurías; Tierra del Fuego, tres diputaciones y tres senadurías; Tucumán, cinco diputaciones (H. Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2019).

24 Correspondientes a las provincias de Chaco, Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

En primer lugar, tanto el porcentaje paritario entre géneros como el mandato de posición (alternabilidad hombre-mujer) fueron acatados en todas las listas de candidaturas que fueron oficializadas por la justicia electoral (Dirección Nacional Electoral, 2019). No obstante, la aplicación de la Ley de Paridad tuvo resultados distintos en los niveles de representación descriptiva de las mujeres en la Cámara Alta respecto de la Cámara Baja, pues en el Senado apenas 33.3% de las candidaturas presentadas fueron ganadas por mujeres, mientras que en la Cámara de Diputados el número de mujeres electas alcanzó un porcentaje de 44.6%, una cantidad cercana a la paridad (Dirección Nacional Electoral, 2019).

Los resultados demuestran que la primera aplicación de la Ley de Paridad, al menos en la Cámara Baja, tiende a incrementar el nivel de representación descriptiva de las mujeres, pues el techo del 37% se superó proporcionalmente. Los resultados electorales de 2019 también dan cuenta de algo importante: de los cinco distritos pequeños donde se disputaban solamente dos escaños, en tres no fue electa ninguna mujer (La Pampa, Neuquén y San Luis). Esto se debió a que, en estos distritos, las curules se repartieron entre dos partidos políticos, los cuales encabezaron sus listas con candidatos varones (Dirección Nacional Electoral, 2019).

En la Cámara Alta los efectos de la Ley de Paridad son menos evidentes, además el diagnóstico inicial indica que el sistema electoral no benefició a las candidatas. Esto se repitió en las elecciones de 2021. Ocho provincias renovaron senadurías en 2019 y los escaños se repartieron por el método de lista incompleta, es decir, que el partido con mayor cantidad de votos se queda con dos escaños y el tercer curul se le otorga al partido o alianza que quede en segundo lugar en las votaciones. El problema fue que todas las alianzas que ganaron el escaño de la segunda mayoría tenían una candidatura masculina al inicio de la lista, lo cual se tradujo en que 16 de los 24 escaños que se renovaron pertenecieran a hombres²⁵ (Dirección Nacional Electoral, 2019). Esto significa que, si bien todos los partidos políticos presentaron listas paritarias compuestas por dos personas de distinto género y además en orden de alternancia, la configuración de la estructura del voto promovió que el 66.6% de los escaños que se sometieron a comicios se les asignaran a candidatos varones.

25 Las alianzas y partidos políticos que obtuvieron escaños por segunda mayoría fueron Juntos por el Cambio (en las provincias de Neuquén, Salta y Tierra de Fuego) y el Frente de Todos (en la Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Santiago del Estero) y Juntos Somos Río Negro en la provincia de Río Negro.

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Tabla III

Composición por sexo de la Cámara Baja de Argentina (1983-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1983-1985	243	11	254	4.33
1985-1987	243	11	254	4.33
1987-1989	242	12	254	4.7
1989-1991	238	16	254	6.3
1991-1993	243	14	257	5.4
1993-1995	222	35	257	13.6
1995-1997	187	70	257	27.2
1997-1999	184	73	257	28.4
1999-2001	187	70	257	27.2
2001-2003	182	75	257	29.2
2003-2005	170	87	257	33.9
2005-2007	175	82	257	35.8
2007-2009	161	96	257	37.35
2009-2011	159	98	257	38.13
2011-2013	167	90	257	35.01
2013-2015	173	84	257	32.7
2015-2017	176	81	257	31.5
2017-2019	162	95	257	37
2019-2021	148	109	257	41.24
2021-2023	143	114	257	44.35
Totales	3,655	1,206	4,871	24.75

Fuente: Elaboración propia con base en Marx *et al.* (2007), así como datos publicados por el Ministerio del Interior (2021) y del Informe especial 103 del área de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina (2021).

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara Alta de Argentina (1994-2023)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1983-1986	43	3	46	6.5
1986-1989	43	3	46	6.5
1989-1992	42	4	46	8.7
1992-1995	44	2	46	4.3
1995-1998	66	4	70	5.7
1998-2001	65	4	69	5.7
2001-2003	44	26	70	37.1
2003-2005	41	31	72	43.7
2005-2007	42	30	72	42.3
2007-2009	42	30	72	42.3
2009-2011	41	31	72	43.7
2011-2013	41	31	72	43.7
2013-2015	41	31	72	43.7
2015-2017	42	30	72	42.3
2017-2019	42	30	72	42.3
2019-2021	43	29	72	41.3
2021-2023	41	31	72	43
Totales	722	319	1,113	30.43

Fuente: Elaboración propia con base en Marx *et al.* (2007) y datos publicados por el Ministerio del Interior (2021) y la Cámara de Senadores (2019).

*La Cámara de Senadores se integró por 28 curules de 1983 a 1995 y por 72 escaños a partir de 1995 a la fecha. Sin embargo, el total de hombres y mujeres varía en la tabla debido a las vacantes durante cada legislatura (Marx *et al.*, 2007: 83).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género argentino muestra, como otros de la región, que, si bien las reglas formales son fuertes, estas pueden mejorar para que el sistema electoral sea más amigable para favorecer la elección de mujeres en los cargos legislativos. Además, se evidenció que existen una serie de arreglos informales que limitan la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo, pues los partidos han mantenido prácticas que dificultan que las mujeres accedan en igualdad de condiciones a los cargos de representación.

Una de las debilidades actuales del régimen electoral de género es que no regula el encabezamiento de listas. En las elecciones de 2019 el órgano electoral oficializó 105 listas para competir por escaños de la Cámara de Diputados. Del total de las planillas presentadas por alianzas y partidos políticos, solamente 22 estaban encabezadas por candidaturas femeninas (20%). Las planillas de candidaturas presentadas y oficializadas para cargos del Senado fueron 35 en total, de las cuales solamente siete estuvieron encabezadas por mujeres (20%) (Dirección Nacional Electoral, 2019). Para la elección de representantes en la Cámara de Diputados, los partidos políticos también presentaron listas altamente masculinizadas, lo cual favoreció a los hombres en los distritos pequeños (Dirección Nacional Electoral, 2019).

Esta omisión en la ley tiene consecuencias negativas, particularmente en la composición de la Cámara Alta debido a la interacción del régimen electoral de género con el tipo de sistema electoral, pues todos los escaños de la primera minoría se les asignaron a hombres por ser quienes encabezaban las listas de candidaturas (Dirección Nacional Electoral, 2019). Esto significa que, si bien todos los partidos políticos presentaron listas paritarias compuestas por dos personas de distinto género, la configuración del sistema electoral, en conjunto con la omisión de mandar paridad en el encabezamiento de las listas, promovió que en 2019 el 66.6% de los escaños que se sometieron a comicios se les asignaran a candidatos varones.

En las elecciones generales de 2021, el porcentaje de mujeres que encabezaron las listas se incrementó de manera importante pero insuficiente. Las planillas de candidaturas a la Cámara de Diputados con mujeres en los primeros lugares apenas alcanzaron en promedio un 36%, y un 34% en el Senado (Defensoría del Pueblo, 2021c). Cabe resaltar que en las provincias de Chaco y Formosa ninguna de las listas para diputaciones nacionales fue encabezada

por alguna mujer. En lo que se refiere a las listas de candidaturas al Senado no ocurrió ningún caso tan grave, aunque en tres de las provincias que eligieron representantes se contabilizó un máximo de 20% de encabezamiento femenino de listas.

Además, desde la implementación de la Ley de Paridad (27.412) se ha producido un efecto no deseado, pues algunos partidos políticos buscan utilizar el criterio de género en las sustituciones para favorecer a los varones. Este problema se identificó en primer lugar porque hubo incertidumbre sobre cuál régimen electoral debía regir los reemplazos.²⁶ Por ejemplo, a las y los diputados o senadores que entraron con la Ley de Cupos de 2017 a 2019 y que tenían que dejar su cargo ¿también se debía aplicar el criterio de género en su sustitución? ¿o el de la Ley de Paridad? (Tula, 2021: 283). En segundo lugar, porque los varones tienden a renunciar más que las mujeres, pues desde 2019 se han presentado 29 renunciaciones, de las cuales 21 fueron presentadas por hombres y ocho por mujeres (Tula, 2021: 278).

Por ejemplo, en 2019 Anabella Hers Cabral iba a ser sustituida por un varón, Jorge Garayde (Tula, 2021: 282). Sin embargo, un grupo de mujeres organizadas presentó una acción de amparo argumentando que esto vulneraría tanto la normativa de 1991 como la de 2017 y que, por ello, la sustitución correspondía a una candidata mujer y no a un hombre (Tula, 2021: 283). La resolución del Tribunal falló a favor de “1) hacer lugar a la acción de amparo y 2) hacer saber a la Cámara de Diputados que la vacancia corresponde a la mujer que le siga” (Tula, 2021: 284). Este caso sentó una precedente, en el cual se debía sustituir a las y los legisladores con el criterio de género-por-género (Tula, 2021: 284).

Con base en dicho criterio, todos los hombres han sido sustituidos por otros varones (Tula, 2021: 284). Aun cuando se han judicializado algunos casos,²⁷ el asunto de Hers-Cabral sentó el antecedente judicial para que en caso de renuncia los partidos reclamen “reemplazos de género por género, pero...

26 Lázaro (2020: 37) identifica que se “presentó un vacío al no establecer un régimen de sustitución temporal hasta que el Poder Legislativo esté integrado de manera completa bajo la nueva normativa”.

27 La diputada nacional, Carla Carrizo, comentó que el nivel de judicialización respecto de las sustituciones ha sido alto: “Hubo mucha judicialización entre 2017 y 2019 porque una vez que se sancionó la ley, como la ley decía que se iba a implementar en 2019, hubo sucesiones dentro de la Cámara en 2018, y la pregunta era cuál era la ley que se aplicaba... la ley de cupo o la sancionada que aplicaba en 2019... entonces hubo un movimiento de muchas mujeres que empezaron a judicializar” (Carrizo, 2021).

a favor de los varones” (Tula, 2021: 284). Esto representa un problema porque entonces el criterio de interpretación de sustitución podría ser retroactivo para los derechos de las mujeres. Estos intentos de utilizar las medidas afirmativas a favor de los hombres responden a *prácticas generizadas* que tanto los partidos políticos como la justicia electoral continúan reproduciendo.

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

El nivel de fortaleza del régimen electoral de género es alto y esto se ha traducido en una mayor representación descriptiva de las mujeres desde la implementación de ley de 1991 hasta la reforma de 2017, que fue aplicada por primera vez en 2019. A pesar de los resultados positivos,²⁸ aún hay áreas de oportunidad para incrementar la representación descriptiva de las mujeres en el Legislativo nacional, pues no obstante la larga carrera caracterizada por la amplia judicialización de casos, así como por la expedición de decretos, ellas todavía no han alcanzado una presencia paritaria.

En ese sentido, la primera propuesta de reforma al régimen electoral de género tiene que ver con el encabezamiento de las listas de candidaturas (Tula, 2021: 289). El sistema electoral de lista incompleta del Senado seguirá siendo un obstáculo para la representación descriptiva de las mujeres mientras los partidos políticos continúen encabezando sus planillas con candidatos hombres.²⁹ En ese sentido, el régimen electoral de género se fortalecería con la inclusión del principio de paridad transversal, es decir, un mandato en la ley que obligue a que la mitad de las listas de candidaturas presentadas estén encabezadas por mujeres. Esto también puede ser un área de oportunidad para integrar la Cámara de Diputados debido a que los distritos pequeños eligieron

28 Por ejemplo, María Elena Martín considera que uno de los impactos relevantes de esta reforma es de índole cultural, pues argumenta que esta legislación ha promovido la instalación de la idea de que el poder político debe ser compartido entre hombres y mujeres. En ese sentido, la ley permite una reconfiguración más igualitaria del contrario social (Martín, 2021).

29 Martín identificó: “Por ejemplo, el encabezamiento de las listas sigue siendo en su mayoría masculino, y esto explica que aún no se haya alcanzado el 50% de mujeres en el Poder Legislativo, aunque la representación descriptiva aumentó. Asimismo, los varones siguen predominando en la conducción de los partidos y son los principales responsables de la selección de candidaturas. Por lo tanto, el factor cultural y las prácticas informales en los partidos siguen relegando a las mujeres del ejercicio del poder real” (2021).

a pocas mujeres porque se presentó la misma característica de encabezamiento de lista masculinizado. Algunos países, como México (ver Freidenberg y Gilas en este volumen) han llevado a cabo reformas de ese tipo. Llama la atención que este no sea un tema que la coalición de mujeres por la paridad haya intentado impulsar.³⁰

La literatura ha demostrado que las campañas electorales legislativas en Argentina tienden a personalizarse. Esto también es un área de oportunidad para incrementar el grado de protagonismo de las mujeres en la carrera electoral. En particular, los focos de atención se centran en la candidatura que encabeza la planilla (Tula, 2019: 4; Tula, 2021: 276). En ese sentido, con la incorporación del mandato de paridad transversal, se promovería el liderazgo de las mujeres en las organizaciones de partidos, pues ellas también tendrían el foco de atención a lo largo de la carrera electoral. Algunas posturas consideran que, de no haber medidas de paridad transversal, los estímulos *metalegales* para promover el liderazgo político de las mujeres también son una solución viable. Por ejemplo, Tullio (2021) considera que las mujeres políticas pueden sortear los obstáculos sociales y políticos que no les permiten encabezar las listas partidarias a través de financiamientos especiales, en lugar de una medida como la paridad transversal.

Algunas buenas prácticas a nivel subnacional también podrían ser replicadas para el Legislativo Nacional. Por ejemplo, 12 leyes provinciales³¹ definen el género de las candidaturas con base en el documento nacional de identidad (DNI), sin importar el sexo o expresión de género. Además, algunas provincias como La Pampa y San Juan “establecen que, si en la DNI no se ha ratificado el género del o la candidata, pueden presentar la constancia de rectificación de género inscrita en el Servicio Nacional de Personas” (Defensoría del Pueblo, 2021a). Esto representa un avance significativo en la garantía de inclusión de personas trans.

30 Caminotti (2021) señaló: “Quizás si se mira en perspectiva comparada esa legislación de paridad, es una reglamentación que tiene claros los mecanismos de alternancia y secuencialidad, es básicamente una ley que establece la paridad vertical en las listas electorales. En la Argentina nunca se ha dado el debate de lo que se llama la paridad transversal, que sería bastante difícil de implementar porque no tenemos un sistema de partidos con etiquetas estables... de una elección a la otra las coaliciones cambian, las alianzas electorales cambian. Y nunca se planteó esa discusión política, ni siquiera las impulsoras de la paridad han dado esa discusión en el país”.

31 Estas son la Ley N° 14848, de Buenos Aires; la Ley N° 7955, de Salta; la Ley N° 3053, de Neuquén; la Ley N° 3617, de Santa Cruz; la Ley N° 6031, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la Ley N° 1679, de Formosa; la Ley N° 3289, de La Pampa; la Ley N° 14002, de Santa Fe; la Ley N° 10844, de Entre Ríos; la Ley N° 1083, de San Luis; la Ley N° 6212, de Jujuy, y la Ley N° 2198, de San Juan.

Finalmente, el papel de la justicia electoral continuará siendo determinante para ampliar, o no, los derechos político-electorales de las mujeres. En particular, el tema de las vacancias es un punto de conflicto. El criterio de “género por género” (Tula, 2021) ha mostrado tener un potencial retroactivo para los derechos de las mujeres de Argentina, pues los partidos políticos han buscado utilizarlo en favor de sus cuadros masculinos. Solo una interpretación amplia del concepto de paridad permitirá entender que este mecanismo busca ampliar el nivel de representación descriptiva de las mujeres y no favorecer a un grupo de la población que durante muchos años estuvo sobrerrepresentado en el Legislativo Nacional.

Cabe resaltar que desde 2020 se presentó una propuesta de ley en la Cámara Baja por parte del bloque oficialista Frente de Todxs. Esta iniciativa estipula que todos los reemplazos legislativos sean sustituidos por mujeres hasta alcanzar proporciones paritarias en el Legislativo. También contempla que el género de las y los candidatas sea determinado en función de la auto-percepción (de acuerdo a la Ley de Identidad de Género) y no con base en el sexo (Defensoría del Pueblo, 2021a).³²

32 La iniciativa está disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/2005-D-2020.pdf>