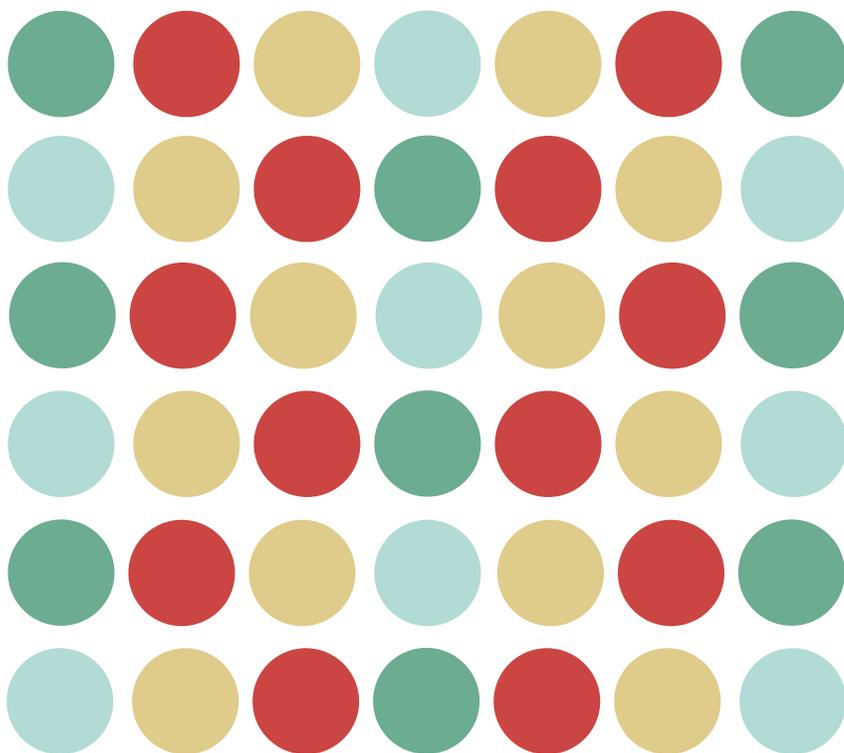


# LIDERA: participación en democracia

Experiencias de mujeres en el ámbito social  
y político en la Argentina



---

# LIDERA: PARTICIPACIÓN EN DEMOCRACIA

Experiencias de mujeres en el ámbito social  
y político en la Argentina

LIDERA: participación en democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina / dirigido por Natalia Gherardi - 1a ed. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA, 2012.

158p. ; 23x15 cm.

ISBN ISBN 978-987-26196-6-4

1. Democracia. 2. Participación. 3. Estudios de Género. I. Gherardi, Natalia, direc.

CDD 305.42

En este documento se ha procurado evitar el lenguaje sexista. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se incluye el recurso como la @ y se trató de limitar el uso de las barras “os/as”. En aquellos casos en que no se ha podido evitar pluralizar en masculino, dada la forma del idioma español de nombrar el plural, deseamos que se tenga en cuenta la intención no sexista del equipo de redacción.

Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), 2012.

Tucumán 1581, 5º piso 10 B (1050) Ciudad de Buenos Aires.

ela@ela.org.ar - www.ela.org.ar

Impreso en la Argentina.

Diseño y diagramación: Ana Zeigler

Impresión: Triñanes Gráfica, Charlone 971, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Junio de 2012.

Permitida su reproducción, siempre y cuando se cite la fuente correspondiente.

Esta publicación fue producida con el apoyo de UNDEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia). El contenido de la misma queda bajo entera responsabilidad de ELA-Equipo Latinoamericano de Justicia y Género y no refleja necesariamente el punto de vista de Naciones Unidas, de UNDEF, ni de su Consejo Asesor. El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF, por sus siglas en inglés) financia proyectos desarrollados por una amplia variedad de actores: organizaciones de la sociedad civil y ONG; instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; entidades descentralizadas; y las diferentes agencias, departamentos especializados, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas. UNDEF tiene por objeto apoyar organizaciones que desarrollen proyectos orientados a la acción, con el propósito de lograr mejoras tangibles en cuestiones de democracia y derechos humanos, interpretando el concepto mismo de democracia como la generación de soluciones prácticas para que las personas puedan hacer oír sus voces y elecciones.

# LIDERA: PARTICIPACIÓN EN DEMOCRACIA

EXPERIENCIAS DE MUJERES EN EL ÁMBITO SOCIAL Y POLÍTICO EN LA ARGENTINA

---

## PRESENTACIÓN

Proyecto Lidera: la participación de las mujeres en democracia | *Natalia Gherardi* ..... 7

## FORO NACIONAL LIDERA: EXPERIENCIAS Y MIRADAS

Mujeres: el desafío de la acción pública | *Dora Barrancos* ..... 15

Avances y desafíos para la participación política de las mujeres | *Line Bareiro* ..... 27

Desafíos de la participación social y política de las mujeres. Informe del Foro Nacional Lidera | *Constanza Tabbush y María Constanza Díaz* ..... 37

## PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS MUJERES: ESTUDIOS Y REFLEXIONES

El poder más allá del número. Obstáculos y desafíos a la participación política de las mujeres en Argentina | *Mariana Morelli* ..... 77

Dos décadas de leyes de cuota: avances y retos para la participación política de las mujeres | *Mariana Caminotti* ..... 95

Líderes localizadas: perfiles de mujeres actuando en territorios | *Paula Magariños* ..... 115

Sociedad civil y políticas públicas en la Argentina: entre el virtuosismo de las organizaciones y el recupero de la estatidad | *Pilar Arcidiácono* ..... 129

ACERCA DE LAS AUTORAS ..... 157





# PRESENTACIÓN



# PROYECTO LIDERA: LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN DEMOCRACIA

**Natalia Gherardi**

---

La plena participación de las mujeres en la vida social, política y económica de la Argentina no solo es un derecho consagrado en leyes y tratados internacionales de derechos humanos, sino que además es un requisito ineludible para el desarrollo de una democracia robusta en la que se materialice la promesa de igualdad para mujeres y varones. En el marco de ese compromiso con los valores democráticos, cobra relevancia la necesaria participación de las mujeres en la vida política nacional y local, procurando garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a elegir las mejores propuestas y a ser elegidas para cargos ejecutivos y legislativos. Pero este compromiso requiere también reconocer el valor de la participación de las mujeres en la vida política en un sentido más amplio, inclusivo de la participación social y comunitaria.

A veinte años de la sanción de la ley que reformó el Código Nacional Electoral de modo de incluir un porcentaje mínimo de mujeres en las listas para candidatos y candidatas nacionales, hace tiempo que en la Argentina se ha consolidado la presencia de una cantidad importante de mujeres en el Congreso Nacional y en la mayoría de las legislaturas provinciales. Sin embargo, los procesos más recientes de discusión pública de normas de acción afirmativa para los únicos dos Estados provinciales que hasta 2010 no contaban con leyes para asegurar la incorporación de mujeres en las listas para elecciones legislativas dejan en evidencia los nudos críticos pendientes en los debates sobre la incorporación plena de las mujeres en la vida democrática en condiciones de igualdad. En efecto, las provincias de Jujuy y Entre Ríos fueron las últimas en incorporar normas de acción afirmativa para las legislaturas locales. En estos casos, la impermeabilidad de ciertas posiciones frente a los argumentos que sostienen la legislación nacional y los mandatos constitucionales desde hace más de una década llevaron a que no se alcanzaran los estándares mínimos de la norma nacional en materia de cupo legislativo.

En términos cuantitativos, los últimos años muestran importantes avances en la participación política de las mujeres en nuestro país. En las elecciones nacionales de 2007, una mujer fue electa presidenta por primera vez en la historia, y al finalizar su mandato fue reelecta para el cargo, en 2011, con más del 50% de los sufragios. En las elecciones de 2007, además, el segundo lugar en la elección también fue ocupado por una mujer. Entre ambas, el 70% del electorado argentino votó a mujeres para el cargo de jefe de Estado, en un contexto en que ellas ocupan sostenidamente al menos el 35% de las bancas en el Congreso Nacional. Sin

embargo, los datos cuantitativos nacionales no dicen mucho acerca de la gravitación efectiva de las mujeres en el Congreso Nacional, sus iniciativas y sus participación en la arena política nacional, y tampoco son indicadores de la influencia que las mujeres congresistas tienen dentro de las estructuras de la representación política. Más aún, estos datos y las investigaciones que se focalizan en ellos no dan cuenta de la importancia de la participación de las mujeres en instituciones provinciales y municipales, particularmente relevantes en el contexto de un país federal. La participación de las mujeres en la democracia debe consolidarse en los ámbitos provinciales y municipales para que los liderazgos se fortalezcan sobre bases sólidas y en contacto con las poblaciones y sus demandas específicas. Estas últimas son habitualmente atendidas y vehiculizadas a partir de las instancias locales de gobierno, no solo por la organización federal del Estado argentino y la consiguiente distribución de competencias, sino también por la descentralización de funciones que esto implica.

Una concepción amplia de la democracia destaca la importancia de la participación de las mujeres también en la sociedad civil, de modo de contribuir a la expansión de los marcos de acción de las instituciones representativas del gobierno. Investigaciones anteriores dan cuenta de la participación que las mujeres tienen en la vida social y comunitaria, articulando recursos para mejorar las condiciones de vida de integrantes de sus comunidades<sup>1</sup>. Las mujeres construyen sus liderazgos a partir de su atención a las necesidades de la comunidad, organizando los recursos públicos y privados, promoviendo alianzas con personas en ejercicio de cargos de gobierno para ampliar las posibilidades de respuesta a las demandas que se plantean.

Este libro marca la culminación del Proyecto Lidera, desarrollado a partir de 2009 e inspirado en el convencimiento de que es preciso avanzar en el conocimiento de las formas en que surgen, se consolidan y avanzan estos liderazgos femeninos, así como los modos en que se relacionan estas mujeres con el poder público. Esa comprensión resulta imprescindible para identificar las contribuciones necesarias para dotarlas de herramientas que permitan mejorar su nivel de incidencia en la agenda política.

---

1 De acuerdo con los datos relevados en una encuesta realizada por ELA en 2006 entre 1.600 mujeres de los principales centros urbanos de la Argentina, la participación política y social de las mujeres es relativamente baja: el 72% de las entrevistadas aseguró no participar ni haber participado de ninguna institución social, política, sindical o profesional. Del 28% restante, el 14% afirmó participar actualmente de alguna institución, mientras que el otro 14% manifestó haberlo hecho en el pasado (ELA, "Cómo nos vemos las mujeres", 2007). Un trabajo posterior de ELA, realizado en 2008-2009, señala la presencia de fuertes liderazgos femeninos en la sociedad civil local, identificados a partir de una metodología cualitativa aplicada en la provincia de Corrientes.

El Proyecto Lidera persiguió dos objetivos fundamentales. En primer lugar, contribuir a promover a las mujeres líderes de la sociedad civil a partir de la identificación y difusión de experiencias valiosas en la construcción de esos liderazgos a nivel local. En segundo lugar, aportar herramientas para mejorar las posibilidades de las mujeres líderes de movilizar los temas de su agenda a partir del trabajo de incidencia ante los órganos representativos de gobierno, tanto a nivel nacional como local. En el curso del proyecto, se combinaron estrategias de generación de conocimiento, promoción de redes de colaboración, capacitación y sensibilización respecto de los espacios que ocupan las mujeres en diversos ámbitos de la vida política, social, económica y cultural de la Argentina.

Como parte fundamental del Proyecto Lidera, se elaboró un Banco de Experiencias que compila prácticas de participación de mujeres que lideran organizaciones sociales y comunitarias, desarrollan proyectos y resuelven problemas de sus comunidades en las legislaturas, las calles y los barrios de sus municipios. Se trata de una iniciativa que rescata este protagonismo de las mujeres que, en ocasiones, resulta invisibilizado. El Banco de Experiencias, disponible en la página de Internet de ELA ([www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar)), es parte del estudio cualitativo basado en entrevistas en profundidad realizadas a mujeres líderes de la sociedad civil y del mundo político en diversas ciudades (Buenos Aires, Rosario, San Salvador de Jujuy, Mendoza, Neuquén y Morón) con el propósito de identificar y difundir experiencias valiosas en la construcción de sus liderazgos en ámbitos locales. En cada una de las jurisdicciones contamos con el invaluable aporte de informantes clave que nos pusieron en contacto con las mujeres que llevan adelante proyectos vinculados a la promoción y defensa de derechos y la mejora de las condiciones de vida en sus comunidades. Gracias a estos acercamientos, tuvimos acceso a las protagonistas de iniciativas significativas, que tienen la potencialidad de transformar la vida de una comunidad a partir del trabajo de las mujeres desde las artes, el periodismo, el trabajo comunitario.

Luego, en una segunda instancia del proyecto y mediante la promoción de redes para compartir información y capacitaciones específicas, se diseñó una serie de talleres para contribuir a ampliar la capacidad de estas mujeres, con la finalidad de incorporar los temas que trabajan en las agendas públicas y participar activamente en el diseño y la implementación de políticas. Entre los meses de mayo y octubre de 2011, se desarrollaron talleres de “Gestión de proyectos y fuentes de financiamiento”<sup>2</sup>, talleres de “Comunicación en proyectos sociales”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Dictado por integrantes de la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI).

<sup>3</sup> A cargo de profesionales de la asociación civil Comunia.

y talleres sobre “Claves para la incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil”<sup>4</sup>. Estos se desarrollaron en cada una de las siguientes ciudades: San Salvador de Jujuy, Neuquén, Rosario, Mendoza y Buenos Aires, con una modalidad abierta a la comunidad en general y destinados principalmente a mujeres y sus organizaciones, de forma de contribuir con herramientas concretas que pudieran ayudarlas a superar algunos de los obstáculos que se identificaron en el proceso de construcción del Banco de Experiencias<sup>5</sup>.

Porque es importante comprender la participación social y política de las mujeres de nuestro país en un contexto más amplio, en el transcurso del Proyecto Lidera se desarrolló otra investigación que culminó con la realización del informe *Sexo y poder: ¿Quién manda en la Argentina?* A partir del relevamiento de información estadística, ese documento evidencia la presencia cuantitativa de las mujeres en lugares de decisión en los campos de la política, la economía, la sociedad civil, la cultura, la ciencia y los medios de comunicación, entre otros. Con los datos analizados, ELA construyó el Índice de Participación de las Mujeres (IPM) para la Argentina, creando una metodología de relevamiento que podrá ser repetida periódicamente, con el propósito de generar información estadística que permita medir los avances en materia de igualdad de género en los distintos ámbitos de la vida pública argentina.

Dado nuestro interés particular por avanzar en la comprensión del rol de las mujeres en la política en general y en los ámbitos legislativos en particular, la investigación sobre sexo y poder en la Argentina se complementó con otra dirigida a estudiar con mayor grado de detalle cuáles son las trayectorias legislativas de mujeres y varones en el Congreso Nacional y en algunas legislaturas provinciales. Esta información fue sistematizada en la publicación *Detrás del número*, que ofrece una mirada interesante sobre la construcción de poder en espacios legislativos.

Llegado el final del Proyecto Lidera, los artículos que componen esta publicación ofrecen un recorrido por sus diferentes etapas, sus principales conclusiones y los aprendizajes que dejó. Con la celebración del Foro Nacional Lidera, que tuvo lugar los días 19 y 20 de abril de 2012 en la ciudad de Buenos Aires y que reunió a más de 130 mujeres que lideran la vida social y política de sus comunidades, se facilitó una instancia de reflexión colectiva sobre los problemas y desafíos comunes.

Este libro se inicia con las conferencias brindadas por Dora Barrancos, directora del CONICET, y Line Bareiro, experta del Comité de la CEDAW en el Foro Nacional

---

4 Este taller fue dictado por especialistas de ELA.

5 Participaron de la serie de talleres más de 300 personas, que recibieron capacitación y materiales. Estos últimos también se hallan íntegramente disponibles en la página [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar).

Lidera. Estas intervenciones problematizan los desafíos que enfrentan las mujeres de nuestro país y de toda la región a la hora de participar en ámbitos políticos y sociales, identificando los avances y los obstáculos aún pendientes de superar.

Las diferentes experiencias de la sociedad civil y de la política presentadas en los distintos paneles y espacios en que se organizó el Foro son recuperadas en el capítulo que sigue a las conferencias mencionadas, a cargo de Constanza Tabbush y María Constanza Díaz. En este trabajo, las autoras realizan un recorrido por los debates planteados en el Foro, al tiempo que amplían muchos de los temas con bibliografía y casos que ejemplifican y profundizan las cuestiones desarrolladas.

El artículo de Mariana Morelli presenta los resultados de las dos investigaciones realizadas en el marco de este proyecto, analizando el sexo del poder en los puestos de máxima decisión en la política, la economía y la sociedad. Con una mirada particular en la composición de los cuerpos legislativos de la Nación y de algunas jurisdicciones provinciales, se analiza la persistencia de patrones de discriminación por sexo dentro de los ámbitos legislativos, revisando qué hay detrás de los números que supimos conseguir, en gran medida, gracias a las normas de cupo femenino.

En el artículo posterior, y con motivo de cumplirse veinte años de la reforma del Código Nacional Electoral que introdujo por primera vez la obligación legal de incorporar un porcentaje mínimo de mujeres a las listas de candidatas, Mariana Caminotti trae a discusión las tensiones, todavía irresueltas, en materia de implementación de la Ley de Cupo en el orden nacional y en las legislaturas provinciales.

El Proyecto Lidera se construyó a través de las experiencias de mujeres que encabezan iniciativas valiosas en la sociedad civil y en la política, mujeres que organizan sus recursos y los recursos de la sociedad detrás de un objetivo que busca contribuir al bien común. Muchas de estas mujeres compartieron sus experiencias en los días del Foro. En su artículo, Paula Magariños recopila las experiencias de todas las mujeres líderes que fueron entrevistadas durante el proyecto. En clave analítica, Magariños presenta una tipología de liderazgos que busca avanzar en la comprensión de las estrategias y los recursos a los que acceden las mujeres a la hora de manejar el poder.

Finalmente, el artículo que cierra el libro, a cargo de Pilar Arcidiácono, plantea una reflexión sobre el rol de la sociedad civil en democracia. El artículo pone en evidencia cómo, a lo largo de la historia política argentina de los últimos treinta años, la sociedad civil ha actuado y actúa como esfera del bienestar junto con la

familia, el Estado y el mercado, ya sea por su acción directa (en tanto se le delegan funciones mediante la terciarización) o por su acción indirecta (principalmente, frente a las omisiones del Estado al atender las necesidades y demandas de la población).

\* \* \*

Las integrantes del equipo Lidera<sup>6</sup> que trabajamos en las distintas etapas del proyecto hemos aprendido de todas las mujeres que generosamente compartieron con nosotras su tiempo, su trabajo y sus visiones. En virtud de su interés sostenido y del entusiasmo demostrado a lo largo de las investigaciones, los talleres y el Foro Nacional, hemos logrado nutrir nuestro trabajo con los aprendizajes derivados del fructífero diálogo entablado con ellas. A todas, nuestro profundo agradecimiento.

Este trabajo no hubiera sido posible sin el generoso apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF), al que agradecemos la confianza depositada en nuestra institución. El entusiasmo que despertó este proyecto tanto en el equipo de ELA como en las personas que contribuyeron a su desarrollo a lo largo del proceso nos indica que esta es un área en la que vale la pena seguir trabajando.

Hay mucho más que podemos aprender de las iniciativas locales y del trabajo en redes. Asimismo, es mucho lo que se puede aportar al fortalecimiento de la articulación, todavía débil, entre la sociedad civil y el Estado. Confiamos en que el aporte del Proyecto Lidera y el material reunido en esta publicación sirvan de inspiración para otras iniciativas y nuevos aprendizajes.

---

<sup>6</sup> El equipo de trabajo Lidera incluyó a las siguientes personas: Mariana Caminotti, Nadia Ferrari, Natalia Garavano, Natalia Gherardi, María Laura Giacomino, María Paula Krichevsky, Jimena López Stordeur, Paula Magariños, Lucía Martelotte, Mariana Morelli, Valeria Novak, Sofía Olaviaga, Julia Pomares, Paula Rey, Margarita Soto y Constanza Tabbush.



FORO NACIONAL LIDERA:  
experiencias y miradas



# MUJERES: EL DESAFÍO DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Dora Barrancos

---

Muy buenos días a todas y todos. Muchísimas gracias por haberme invitado a abrir este Foro, es un enorme gusto tener un día para estar con ustedes. Creo que participar en este tipo de actividades es una obligación moral, una obligación cívica, una obligación para la academia feminista; es un deber al que no podemos sustraernos las mujeres que hemos podido reflexionar, trabajar y proponer transformaciones para obtener verdadera igualdad en nuestra sociedad. Oportunidades como estas son fundamentales en nuestra vida social, porque encienden perspectivas de cambio. La verdad es que quiero agradecer profundamente a ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) por su proyecto extraordinario y de resultados tan fecundos; sobre todo —deseo subrayarlo— por su intervención desde una óptica disciplinaria tan gravitante como es el orden del derecho, y desde una esfera tan decisiva como es la administración de justicia. En su propia denominación, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, se revela el objetivo fundante: una especie de auto de fe para promover justicia distributiva en las relaciones entre los sexos.

Me voy a permitir una digresión inicial para después entrar en la segunda parte, que encara el tema que considero más importante para conversar con ustedes hoy.

Solemos decir, y estoy bastante convencida de que no nos equivocamos, que de los tres poderes del Estado, el Poder Legislativo se lleva las palmas de plata con relación a las iniciativas en materia de prerrogativas para mejorar la condición subalterna de las mujeres. Contamos en la Argentina con una serie de acontecimientos legales, plasmados inclusive en el propio plexo constitucional, que han aumentado sin lugar a dudas los derechos femeninos. Son pocos los países, y no solo considerando a los de América Latina, que han incorporado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en su norma constitucional. Nosotros podemos ostentar ese notable avance gracias a la decidida intervención de nuestras feministas en la Convención Nacional Constituyente de 1994, aspecto que a menudo queda en agua de borrajas. La Convención, incluida en la Constitución Nacional, es nuestra principal arma, nuestra principal herramienta para transformar las capacidades de decisión de los gobernantes, de los representantes y de todos los agentes públicos. Desde luego, toda garantía constitucional requiere ser interpelada por las afectadas y los afectados. Una Constitución que no es interpelada es una

Constitución que tiene una suerte de *default*. Necesitamos entonces interpelación activa de las garantías de la Constitución, pero sobre todo, es fundamental que nuestras congéneres conozcan el completo acatamiento de nuestro país a esta Convención. Deben saber, en cualesquiera de los ambientes en los que transcurra su vida, que se incumple con la Constitución toda vez que se niega, se aplica con negligencia o se torna esquivo el derecho a la igualdad entre sexos. A menudo asistimos a una ominosa complicidad, por parte de quienes ejercen cargos de responsabilidad pública, cuando frente a la demanda de medidas que benefician a la condición femenina suele responderse: “No vengas con la bandera feminista”. Esa denegatoria, que pretende subalternizar la notable vertiente gnoseológica y política de los derechos de las mujeres, en verdad lo que está ofendiendo es al plexo constitucional. Sabemos que muchos funcionarios juran por la Constitución, pero les es ajeno el reverbero sustancial del impacto instituyente de nuestra Carta Magna. Esto es una cuestión que debemos saber todas porque, por un lado, se trata del amparo real de nuestras garantías y, por el otro, se revela como un arma pragmática decisiva a la hora de proferir demandas y de exigir equidad. Todas deben saber que pueden erguir sus reclamos de justicia de género en nombre de la Constitución Nacional.

Deseo insistir entonces en que el Poder Legislativo es el que más ha contribuido a aumentar nuestras prerrogativas, y que nuestros derechos formales se han transformado extraordinariamente desde la recuperación democrática en 1983. Si contabilizamos las normas formales que garantizan más derechos y que significan finalmente expresiones de derecho positivo para resguardar la equidad y la justicia entre los sexos, probablemente la Argentina esté muy bien situada en comparación con otros países. Por ejemplo, no se nos escapa que en los Estados Unidos, por razones que anclan en el federalismo y en las facultades inalienables de los Estados miembros de la Unión, hay leyes relacionadas con los derechos femeninos que no se han podido consagrar con el mismo sentido y/o amplitud que en nuestro país. Hay diferencias entre los Estados, y también ha habido dentro del feminismo norteamericano, a lo largo de las décadas, discusiones respecto de los límites y alcances de ciertos proyectos que, sancionados para la sociedad nacional, podrían obstaculizar otros que podrían representar mayores prerrogativas en los espacios estatales. En todo caso, es una particularidad de las luchas feministas en los Estados Unidos bregar menos por derechos formales que por transformaciones en la sociedad civil, por cambios en los contratos civiles que no necesariamente adquieren estatus legal. Allí podemos ver una divergencia en los modos en que adquirimos nuestros derechos, pero para analizarlo en profundidad sería necesario un trabajo comparativo que seguramente ELA puede hacer.

El poder del Estado que está después del Legislativo, en materia de avance de los derechos femeninos, es el Ejecutivo. Sin duda ha habido una construcción paulatina, con claros y oscuros, en materia de políticas públicas favorables a las mujeres, pero desde la recuperación democrática no han sido tan intensas, ni tan interesantes, ni tan adecuadas en una buena porción de oportunidades. Resulta incontestable que algunas medidas legislativas han sido propuestas por el Poder Ejecutivo o decididas con su anuencia. El video preparado por ELA que acabamos de ver en la apertura del Foro muestra muy bien que tenemos una representación de género cercana al 40% en la Cámara de Diputados, y que el propio Senado de la Nación presenta un claro aumento de la representación femenina en los últimos años. Esto no quiere decir que toda iniciativa proveniente de mujeres sea resonante en materia de perspectiva feminista. Un primer análisis que se hizo algunos años atrás ofreció resultados, que si bien no eran sombríos, no parecían compensatorios desde el punto de vista de las expectativas. Se planteaba entonces que las legisladoras habían incrementado la legislación relacionada con circunstancias reproductivas, dejando de lado las dimensiones que tenían que ver con el fortalecimiento de la soberanía individual de las mujeres. Pero ha habido una evolución muy interesante. Una investigación reciente demostró que no pocas representantes femeninas han llevado adelante proyectos que tienen mucha más resonancia que en el pasado, y que han aumentado las iniciativas para desarrollar ampliamente los derechos de las mujeres, disminuyendo proporcionalmente los referidos a aspectos reproductivos.

Pero no quiero perder de vista la cuestión del Poder Ejecutivo, que por lo general, más allá de los signos partidarios que ha presentado en el camino transitado desde la recuperación democrática, ha retaceado la participación de las mujeres en los cargos de mayores expectativas. Han sido poquísimas las mujeres que han alcanzado rango ministerial, o que han sido designadas en las segundas líneas de las carteras del gabinete nacional. Sin duda es un hecho de enorme relevancia que haya sido designada una mujer al frente del Ministerio de Defensa y que hasta hoy continúa en el Ministerio de Seguridad, áreas en donde sin lugar a dudas se desarrollaron las políticas más osadas en materia de equidad de género por parte del Poder Ejecutivo. Sin embargo, las políticas públicas todavía ofrecen flancos cuestionables, sobre todo las dedicadas a atender las necesidades de las poblaciones más vulnerables, cuando se advierte que la mayoría de los planes sociales refuerza el papel de sujetos trianguladores, posibilitadores, que ha cabido históricamente a las mujeres. Con esto quiero decir que se trata menos de atender las exigencias liberadoras, autónomas de estas, que de hacerlas responsables de obligaciones inexorables respecto de los hijos y la familia.

Por otra parte, a pesar de los avances en materia laboral, del restablecimiento de derechos que habían casi desaparecido en el período de las políticas neoliberales

de la década de 1990, lo cierto es que todavía no se ha registrado una fuerte intervención del Estado para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades en el mercado laboral, área que ha transformado muy poco sus comportamientos discriminatorios.

El tercer poder del Estado, el Judicial, es el que se halla más en mora respecto de los nuevos derechos. Esa es la razón que funda los sentidos de creación del grupo anfitrión ELA, y también la iniciativa de la ministra Carmen Argibay, que está llevando adelante un proyecto tan importante como el de la formación continua de los agentes para que incorporen definitivamente el trazado de los nuevos derechos. Tener derechos implica, por un lado, interpelación de las personas afectadas y, por el otro lado, una sintonía renovada dentro de la agencia jurídica. He sostenido que el derecho no es immanente a la constitución subjetiva de los jueces. Los jueces pueden estar orientados por el “antiguo régimen”, tal el horizonte de ciertas mentalidades, y aunque las normas hayan cambiado, el espíritu puede no haberlo hecho, y no se pega a las nuevas condiciones y sensibilidades. Hay que acercarse, en todo caso, a la otra mirada, para advertir que un fallo está fundado en circunstancias que se alejan justamente del espíritu del nuevo derecho.

Siempre resulta oportuno recordar lo que ocurrió con el Código Civil de 1869, sancionado en 1871. Dicho código implicó una superación de las leyes del antiguo régimen, y como es bien sabido, fue una adaptación del código francés de 1804 sancionado por Napoleón Bonaparte, aunque también retiene ideas del proyecto de codificación brasileño. La acción codificadora fue un emergente de las nuevas condiciones institucionales de los Estados nacionales. Lo notable es que estos códigos de las naciones modernas son sujetadores de las mujeres. Geneviève Fraisse<sup>1</sup>, una destacada feminista y crítica francesa, ha señalado que se estuvo frente a una sensibilidad que podía haber apostado por la individuación de las mujeres, pero esa perspectiva abortó aun antes de terminar la Revolución Francesa. Las mujeres de ese notable acontecimiento, las “gritonas y bullangueras insurrectas”, fueron a parar a la guillotina, y perdimos entonces una gran batalla, justamente cuando advenía el proceso más fuerte de modernización y de individuación de las poblaciones masculinas.

Es cierto que no todas esas poblaciones consiguieron la igualdad, la fraternidad y la solidaridad prometida por la Revolución. En Francia, en realidad, los varones pudieron tener el derecho universal al voto varias décadas después, pero las mujeres, como sabemos, siguieron excluidas de ese derecho.

---

1 Geneviève Fraisse (1996).

El siglo XIX resultó singular en materia del avance en las ventajas relativas a la soberanía de los individuos y, paradójicamente, es un siglo en que el relegamiento de la condición femenina alcanza niveles como nunca antes se habían visto.

Nuestro Código, aunque sancionó la inferioridad jurídica de las mujeres, revisaba la edad para contraer matrimonio sin autorización paterna, que hasta ese momento se extendía a los 25 años de edad. A pesar de la nueva disposición, los jueces de campaña, todavía en la década de 1890 —esto es, unos cuantos años después de la sanción del nuevo Código Civil— seguían pidiendo autorizaciones como se hacía en el antiguo régimen. Creo que todavía nos debemos investigaciones sobre este fenómeno: no estoy tan segura de que fueran solo los jueces de campaña quienes seguían solicitando autorizaciones de padres cuando la contrayente tenía 24 años. El espíritu del antiguo régimen todavía estaba presente, y me parece que es lo que se patentiza también hoy en el sistema judicial, sistema que presenta una clara demora respecto de los otros poderes, una dificultad para encarnar los nuevos derechos. Por lo tanto, cuanto se haga en materia de capacitaciones y entrenamientos para socavar las sensibilidades y mentalidades apegadas al pasado será una tarea que ayudará a que hagan magma en el sistema judicial las prerrogativas conquistadas recientemente, no solo para las mujeres.

Esta segunda parte de mi exposición está especialmente dedicada a reflexionar sobre el trabajo que ustedes llevan adelante en diversas organizaciones de la vida social. Muchas de ustedes desarrollan acciones en la esfera pública. Algunas son líderes políticas, y otras tal vez no lo sean en el sentido limitado del término, pero el solo hecho de gestionar, agenciar, activar por transformaciones implica que están involucradas en la esfera pública, y esto equivale a decir que son membresía activa de la Política (con P mayúscula). Muchas de ustedes interactúan con poderes, con otras y otros, para transformar la realidad, y eso es “lo político”, denominación con la cual una vasta bibliografía estaría de acuerdo. No se trata de la política partidaria, aunque muchas de ustedes también militen en fuerzas políticas, más allá de que su inscripción partidaria sea esmirriada o de mucha estatura. Quiero subrayar que una buena parte de ustedes está convocada a tareas con consecuencias públicas; desarrollan acciones que revelan un alto tenor público. Y por lo tanto, todas hacen y construyen sentidos políticos. La política ha sido una vieja afinidad de las mujeres en nuestro país, en las dos dimensiones del concepto, esto es, en la política partidaria y la política del interés público “despartidizado” (no voy a extenderme con una serie de nombres que tomé este ámbito a lo largo de los tiempos). Aun en el período colonial, las mujeres hicieron política; es probable que el signo hispánico entre nuestras antecesoras fuera muy fuerte, porque en España las mujeres han sido conspicuas en conductas que las sacaban de la cuenca doméstica y las hacían emerger del privatismo para reclamar, pedir, contestar, aunque muchas veces fueron duramente hostigadas y

perseguidas. Pero sostengo que la larga politización femenina es un signo peculiar de la historia de las mujeres en nuestro territorio. He podido vivir en otros países; en particular, he pasado casi ocho años en Brasil, y encuentro que hay características de la condición femenina relativas a ciertos contextos sociales, especialmente en las áreas rurales, que son muy diferentes de las nuestras. Aun en las grandes urbes, donde los segmentos populares brasileños han ganado mucha conciencia crítica y donde se logró una participación más inclusiva de las mujeres en cuestiones vinculadas a sus necesidades y, sobre todo, a las de sus comunidades, no he encontrado la fuerte inclinación hacia la política que ponen de manifiesto nuestras compatriotas femeninas. Sin duda, para ello interviene una serie de cuestiones culturales que vienen de vieja data. En la Argentina, lo he sostenido a menudo, la política la hacen todas las mujeres, sobre todo las que van al mercado y encuentran que la papa subió de precio y no se les ocurre decir “Dios lo quiso”, sino que preguntan las razones y, por sobre todo, ¡protestan!, reclaman, hacen responsable del fenómeno a la esfera de significación política.

Entonces, esto es un hecho notable entre nosotras, y no voy a mencionar a las mujeres de nuestra historia porque son muchas, algunas muy conocidas, muy reverenciadas, y otras anónimas. Creo, coincidiendo con otras opiniones historiográficas, que puede haber sujetos políticos sin ciudadanía: las mujeres no eran ciudadanas y, sin embargo, fueron determinantes de “lo político”. Hoy en día, la propia ciencia política ha cambiado en lo que atañe a la significación de la esfera política, y resulta un arcaísmo que la política sea solo una función restringida de ésta, ceñida exclusivamente a la retícula del poder y al ejercicio de la ciudadanía en el sentido de capacidad para escoger el gobierno, afiliarse a partidos políticos, ser elegido representante mediante comicios. Lejos de los antiguos significados limitantes, se admite que la política se hace de diferentes maneras, entre las que no faltan los modos transversales, y las formas más diversas. La mera opinión pública es ya una política; la acción que ustedes realizan es una acción, insisto, de alto contenido político. Del mismo modo, no pierdo de vista que nuestras mujeres también han demostrado una gran vocación por la adhesión política partidaria, y permítaseme una reflexión en ese sentido.

Todos los grandes partidos políticos de la Argentina estuvieron conformados por contingentes femeninos. Así ocurrió, para dar un primer ejemplo, con el radicalismo. La Unión Cívica Radical nació con la participación de mujeres, como Elvira Rawson y Eufrasia Cabral, autora de un magnífico discurso republicano cuando se apagaban los ecos de la revolución de 1890. Pero constatamos que Eufrasia fue opacada por la fuerza partidaria masculina, porque los partidos han tenido dificultades para reconocer a las mujeres.

Sin duda, una fuerza política que menguó en menor medida el reconocimiento femenino fue el viejo tronco del Partido Socialista, de donde surgieron las primeras feministas. El Partido Socialista fue el primero en inscribir en su plataforma el derecho al sufragio para las mujeres. Hijo de la socialdemocracia europea, que desde fines de la década de 1880 había propuesto el voto femenino, el socialismo argentino adhirió tempranamente a ese propósito.

Indudablemente, otra fuerza en la que las mujeres han tenido innegable peso es el peronismo. ¿Qué sería este sin la extraordinaria convergencia de mujeres adherentes? ¿Qué sería el peronismo sin la figura excepcional de Eva Perón? El peronismo debe, en buena medida, su fortaleza electoral, exhibida en aquel año notable de 1951 —momento en que las mujeres votaron por primera vez—, a la adhesión femenina.

El peronismo, debido sin duda a la impronta evitiana, ha sido más poroso al reconocimiento de sus militantes mujeres, algo contrario a lo que ocurrió con el radicalismo, que tuvo históricamente más dificultades en hacerlo, y debo recordar que en 1951 ninguna mujer formó parte de las listas de candidatos radicales a representantes. El socialismo, que había ofrecido una historia tan apegada a las demandas feminista, tampoco fue generoso en esa primera oportunidad, y faltaron las candidatas femeninas. Estos antecedentes de las fuerzas políticas opositoras al peronismo contrastan con el 33% de integrantes femeninas en sus listas de candidatos, lo que permitió, tras su contundente victoria electoral, una representación excepcional de mujeres en el Congreso.

Todavía nos falta mucho para reconocer la presencia femenina en la arena política partidaria. Especialmente, nos faltan datos acerca de las ideas y la acción de aquellas que tenían simpatía por los grupos conservadores. En verdad, sabemos más de las “progresistas”, pero no mucho de las conservadoras: nuestra historiografía de género se ha dedicado más a reconocer a las “avanzadas”, a las “bizarras” que pedían justicia social, equidad, etc., pero no sabemos mucho de las conservadoras que estuvieron presentes en diversas fuerzas, sobre quienes también tenemos la obligación de indagar. En Chile se ha investigado sobre ellas, porque en ese país las fuerzas tradicionales han contado con una pujante participación femenina; pero entre nosotras una investigación similar todavía es un déficit, ya que no puede renunciarse a estudiar el peso que han tenido las derechas en nuestra sociedad.

No puedo dejar de mencionar, en este recorrido sobre la inscripción en la política partidaria femenina, uno de los aspectos más notables de las recientes conquistas: me refiero al denominado *cupó femenino*, sancionado en 1991. La propuesta emergió, como es bien conocido, del Encuentro de Mujeres que tuvo lugar en San Bernardo, provincia de Buenos Aires, y que derivó en la conformación de aquel

particular grupo de militantes, que atravesaba diversas fuerzas y frentes políticos.

Entre las acciones que ese movimiento transversal llevó a cabo, hubo una especie de ficción en el entonces Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Las militantes por el cupo femenino se sentaron en las bancas y actuaron como si efectivamente integraran el Poder Legislativo. Un poco más adelante se sancionaría la ley. Pero hoy estamos en condiciones de pensar que el cupo cumplió su plazo. ¿Por qué debemos renunciar a un porcentaje igualitario? Vamos pues, por la obtención del 50%. Conquistar la paridad es fundamental: no hay ninguna razón para mantener el piso-techo del cupo femenino, ya que las mujeres somos la mayoría del padrón, del mismo modo que somos la mayoría demográfica en el país.

Me voy a referir ahora a cuestiones que me han preocupado, en tanto “desventuras” de la participación de las mujeres en la política pública. Vuelvo a referirme al notable rol que tienen las mujeres en estas transformaciones, algunas que parecen pequeñas porque están radicadas en lugares acotados, aunque remitan a diferentes áreas de intervención.

En primer lugar, el problema del tiempo. Los varones tienen todo el tiempo del mundo; las mujeres somos gerentas de tiempos que parecen inconmensurables y que debemos administrar con mucha inteligencia y prudencia. Uno de los problemas que más nos acosa es que no se ha logrado la gran revolución doméstica, y como somos responsables de tiempo completo en esa esfera social, la temporalidad es justamente una de las cuestiones que más nos diferencia de los varones.

El tiempo, para nosotras, es una dimensión completamente diferente que para los varones, tal como he señalado muchas veces. Las que son militantes políticas saben muy bien que hay tiempos que son insoportables; a pesar de las modificaciones horarias en las instituciones parlamentarias, los varones se arreglan para restarles interés para las mujeres. Las “cosas interesantes”, las más entrañadas de decisiones estratégicas, ocurren a horas intempestivas, a esas horas en que las mujeres comunes y corrientes, madres y esposas, son atravesadas por un escalofrío al hacer el balance de todo lo que depende de ellas en la vida cotidiana. Las mujeres estamos capacitadas para hacer frente a un amplio abanico de alternativas, somos probablemente lo más plástico de la condición humana, valga la expresión. Tenemos la hiperplasticidad de encargarnos de la heterogénea gerencia doméstica, de ocuparnos de la crianza, de hacer un artículo académico o de ir a debatir con un intendente o con otro representante del poder, sin contar el tiempo que dedicamos a la promoción de una vida más digna para otras y otros. Por supuesto, además, se demanda de las mujeres una cierta devoción estética, una producción del cuerpo, y deseo aclarar que mi feminismo no se incomoda con la atención a los detalles estéticos ya que estoy lejos de atribuirles síntomas de

alienación. Deleuze, un filósofo notable amigo de las mujeres, ha dicho que los sujetos humanos somos portadores de racionalidades múltiples, y en esta racionalidad, en este arco, en esta convergencia de ángulos racionales y no racionales quiero recordar a Eva Illouz, quien reitera que estamos direccionados por una “inteligencia afectiva”. Nadie se puede alterar en nombre de la razón científica, porque en gran medida esta lleva el impulso de la inteligencia afectiva. Sin pasión no se construye ninguna ciencia; el prototipo de un científico neutro, sin emoción, no existe. En particular, las mujeres enunciamos, mostramos y tenemos características lexicales de comunicación emocional que no nos avergüenzan, y espero que los hombres avancen también en este sentido.

Pero no quiero irme de la cuestión del tiempo. El tiempo implica una tremenda negociación subjetiva. Para los hombres, perder tiempo es ganar poder; para nosotras, se trata de un vacío inconmensurable. A menudo, aquella mujer que está dedicada a la acción pública y en particular a la arena política, un día se cansa: se cansa de estar inquieta por saber cómo están los chicos, se harta de la incertidumbre de lo hogareño, del beligerante estado culpógeno. Muchas no pueden negociar con sus cónyuges, y se produce entonces una vuelta a la casa. Deseo dar vehementes ánimos para que no lo hagan. Volver a casa es comprarse una neurosis a futuro: los chicos crecen, los maridos a veces se van... y lo más probable, si se permanece en el desafío de lo extradoméstico, es que esa actividad resulte una gran oportunidad para pensarse y liberarse de cárceles. Entonces, no lo hagan a costa del destello de autonomía que en algún momento han conseguido.

Para esto, desde luego, hay que contar con alianzas, con sororidad, esto es, con solidaridad de otras mujeres. No solemos tener compañías para pensarnos en nuestra condición de género, no estamos muy sintonizadas con la idea de agregarnos a colectivos femeninos. Hay muchas, por supuesto, que no quieren reconocer que sufren de discriminación, que sostienen que los ascensos en la vida política han ocurrido únicamente en virtud de sus méritos, y muchas mujeres en la ciencia también creen que su recorrido ha sido estrictamente meritocrático y olvidan los episodios duros que las mantuvieron en vilo por su condición de mujeres. Sin dudas, en estas situaciones opera un mecanismo freudiano de identidad con el agresor, y es bastante común que las mujeres no reconozcan que han hecho esa identificación, pero lo van a pagar caro, si no son capaces de quebrar el sortilegio.

Me gustaría señalar otro aspecto de la significación femenina. Si la sociedad puede ver la importancia estratégica de las mujeres, por corto espacio de tiempo, es frente a las grandes crisis. Se trata de una apelación irreprimible que se sustancia bajo lo que denomino “mujeres en el ágora”, y que en mi opinión consiste en la exigencia de que las mujeres tomen un lugar en lo público.

Hemos tenido graves crisis sociales en los últimos 40 años. En particular, la gran crisis que significó la tremenda hendidura del terrorismo de Estado y que originó mujeres en el ágora reclamando, ocupando la plaza, donde se tornó inevitable la visibilidad del cuerpo femenino. Lo mismo ha pasado con los estertores de los procesos privatizadores en Cutral Có, Plaza Huinca, Tartagal, cuyas comunidades originaron el movimiento de piqueteros y piqueteras y los acampes en las rutas. La sustentabilidad de esas luchas reposó en buena medida en los cuerpos femeninos, que además reforzaron la duplicación de tareas, puesto que debían atender a los niños, preparar las comidas colectivas y estar al frente de los piquetes, pero pocos de esos movimientos reconocieron, luego, cuánto habían significado las mujeres en ellos.

A menudo se ha difundido el aspecto compensatorio de la “heroicidad” femenina. Pero las mujeres no aspiran a la heroicidad, simplemente demandan reconocimiento de sus derechos sin solución de continuidad. De la misma manera en que la crisis obliga imperativamente a ocupar al ágora, es fundamental que no se las sustraiga de ese espacio, cuando aquella cede. No permitan que se las excluya de los cargos de interés público, de la representación de sus comunidades, de los lugares que tienen significado colectivo.

Finalmente, hay una última circunstancia sobre la que no puedo dejar de reflexionar. Cada vez aumentan más las responsabilidades que contraen las mujeres, que se suman a las dobles y triples jornadas, en este último caso, debido a las obligaciones contraídas con la esfera comunitaria, con lo público y lo político. Es que la guardia doméstica requiere mayores esfuerzos que medio siglo atrás, pues como ha sido señalado reiteradamente, a los 50 años una mujer se hace cargo de cuatro generaciones: los hijos, los padres, los nietos, y de sí misma. Es realmente una demanda de mucha labor para una sola franja de población. Debe pensarse que sin la energía, la inteligencia, la determinación y hasta las perplejidades de todas ustedes, esta sociedad todavía sería una democracia insolvente.

Por lo tanto, para ganar más democracia tenemos necesidad de sus gestos, de sus actitudes, de sus conductas, de sus compromisos, de su bizarría personal, y la bizarría personal mayor es conciliar todavía la gerencia doméstica con los desafíos de la vida pública. La vida pública necesita de las mujeres, y necesitamos que no se acobarden, aunque demore el reconocimiento.

Pero necesitamos una enorme transformación de la vida familiar. No nos hagamos trampa, no hagamos que transcurra, en el orden doméstico, una defeción de nosotras mismas, pues tenemos que construir identidades dignas, especialmente para nuestras hijas y nuestros hijos. Esta es una tarea que a veces se nos escapa, podemos ser muy valerosas en la esfera pública y negligentes respecto de la

cadena de repetición de los estereotipos de género, y no es necesario decir que seremos las principales afectadas. Entonces, esta es una tarea mucho más difícil para las mujeres, y consiste en quebrar los estereotipos en el interior de nuestras familias. La familia —ha dicho la notable feminista Susan Moller Okin<sup>2</sup>, fallecida no hace mucho— es un *locus perverso*. Hay un aspecto nuestro que no se condice con “la otra” que somos, y debemos ser coherentes. No repliquemos en la esfera reproductiva lo que efectivamente demandamos: y lo que queremos es una vida mucho más digna para todas nosotras, una vida mucho más digna para todo el conjunto humano.

### **Bibliografía**

- Fraisse, Geneviève (1996). *La diferencia de los sexos*. Buenos Aires: Manantial.
- Moller Okin, Susan (1989). *Justice, Gender and the Family*. Washington: Library of Congress.

---

<sup>2</sup> Susan Moller Okin (1989).



# AVANCES Y DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

---

## Line Bareiro

Voy a comenzar agradeciendo a ELA y a todas las mujeres que participaron en este encuentro por su liderazgo, por sus aportes, por las discusiones que llevaron adelante; realmente, lo que llevaron adelante fue algo muy importante. Y le agradezco a mi amiga Haydée Birgin que esté con nosotras aquí esta tarde.

Quería compartir con ustedes una investigación sobre liderazgo que hicimos en el Paraguay hace unos años, dividida en tres partes. En primer lugar, relevamos cuestiones de cifras; después hubo una segunda instancia de investigación cualitativa; y la tercera fue una encuesta nacional. La segunda parte del trabajo se tituló “Vencer la adversidad” y verdaderamente, considerando todo lo que estuvimos escuchando estos días, efectivamente el liderazgo y la conquista del liderazgo tiene mucho más que ver con la capacidad de vencer la adversidad, de poder responder a problemas, de poder contribuir con otras personas, con otras mujeres, a vencer adversidades; que con ser promovida, aplaudida. Tiene que ver mucho con una capacidad particular (una capacidad muy importante): la capacidad de vencer adversidades, de resolver problemas, de plantear cuestiones de transformación. Aunque haya momentos en que uno no puede, a pesar de sus esfuerzos, vencer las adversidades, aunque estemos avaladas por trayectorias de más de veinte años de promover transformaciones.

En esa investigación identificamos también un segundo problema que me pareció interesantísimo. Se habló de los cargos públicos como, en cierta forma, una silla vacía. ¿Con qué se llena el cargo? Los cargos públicos representan una oportunidad para el ejercicio del liderazgo. Y también en ese aspecto enfrentamos un momento crítico, pues debemos definir de qué manera “llenamos las sillas” que conquistamos las mujeres. Es decir, cuando se trabaja por un cupo, cuando se trabaja para la incorporación de una cuota, cuando proponemos estas medidas, ¿pensamos en que esos cargos los ocupen mujeres en general? ¿Pensamos que deberían ser ocupados por una determinada mujer en singular? ¿Avanzamos sin consideración alguna respecto de qué mujer es esa? ¿Pensamos cómo se llena la silla, quién la llena, con qué método, con qué contenido y de qué manera? Ese es el desafío político de hoy. Una cosa es el mecanismo para la conquista de un derecho para absolutamente todas las mujeres, tanto si son de derecha, de izquierda, feministas, pro-vida o lo que fuera. Y otra cosa distinta es lograr que quienes ocupen esos lugares lo hagan de una manera tal que promuevan

transformaciones en el estadio actual de las relaciones sociales y en especial de las relaciones de género. Esto último, sin embargo, no es fácil. Cuando no se puede ejercer liderazgo desde el lugar en que se está, entonces se empieza a retroceder nuevamente. Es decir, llegar y ocupar un lugar demanda muchísimo trabajo, y sabemos que permanecer es algo muy difícil, porque hay un problema adicional para las mujeres que es el déficit de investidura femenina.

En realidad, el liderazgo social femenino existió siempre, desde la creación de los más antiguos partidos políticos (partidos oligárquicos, el Partido Comunista, el Partido Socialista). También en el anarquismo, que es un grupo político importantísimo, siempre hubo liderazgo de mujeres. Pero esos liderazgos no se traducían en investidura. Las sufragistas pensaban, acuérdense, que la conquista del voto implicaría una inmediata transformación de la sociedad. Y eso hicieron los socialistas, pero no nosotras. Lo dijo Engels en su prólogo a *La Guerra Civil en Francia*: “lo mejor fue conquistar el voto universal”. Eso fue lo que nosotras no vimos. Festejamos la conquista del voto como un logro autónomo y definitivo, y tardamos muchísimo en encontrar los mecanismos adecuados para lograr la investidura y la representación.

Obviamente, los derechos de la ciudadanía, los derechos políticos están compuestos de varios elementos pero las mujeres nos quedamos, en un principio, conformes con ese “poder decidir quién”, aunque no fuéramos nosotras quienes nos postulábamos, ejercíamos la representación y teníamos la investidura. No hay ninguna duda de que había mujeres con inmensos poderes, con influencias, con poder económico con poderes de todo tipo; pero no era la misma cosa, pensando en la titularidad de derechos, en la titularidad del lugar y en la conquista uno a uno los derechos que hemos conseguido en los últimos 30, 40 años, de una forma verdaderamente revolucionaria, aunque sin que lo que hicimos reciba el nombre de revolución. Fernando Mires, el filósofo político chileno, fue quien escribió “La revolución que nadie soñó”, señalando que una de esas revoluciones nunca soñadas era la de las mujeres, la feminista, como él la denominaba.

Hay una cuestión que es muy interesante en el tipo de liderazgo que ejercemos en la política, en la ciencia, en cualquier ámbito, y es que nosotras somos como los segundos hijos. Nunca somos el primogénito, no detentamos el derecho de progeneratura; llegamos a un lugar ya ocupado. Cuando la mujer “llega” a esos espacios, ya estaban las instituciones políticas, las organizaciones sociales. Claro que inventamos nuestras propias organizaciones, tan singulares que al final terminan convirtiéndose en pequeñas redes, en personas “sueltas”, en estas comunicaciones “raras”, pues tenemos siempre una forma de construir organizaciones muy singular, para ciertos intereses específicos. Yo pensé mucho

esto también a partir de mi situación personal: soy segunda hija en mi casa, y claro, cuando llegué, el primer lugar estaba ocupado. Entonces, tenía que tener algo especial: las segundas hijas tenemos que ser simpáticas o inteligentes para que nos tomen en cuenta.

En los últimos tiempos se han hecho aportes muy importantes, incluyendo la teoría de género, que explica una parte esencial de las relaciones sociales, pero no pretende explicarlo todo. Podemos encontrar en la historia de la humanidad cuestiones de gran importancia para las relaciones de género, pero no pretendemos explicar a partir de esas cuestiones todas las relaciones sociales, pues sabemos que hay relaciones de clase, étnicas, sabemos que hay racismo en el mundo. Sabemos muchas cosas, como por ejemplo que hay toda una cuestión (fundamental) entre las naciones. Por eso nuestra teoría nunca pretende abarcarlo todo y tiene esta capacidad de ir tejiendo redes con otras cosas, aunque no con todas, porque muchas veces uno tiene que asignar prioridades. En Brasil, por ejemplo, dan una importancia muy grande a todo lo racial, mucho más que a lo étnico; mientras que en Bolivia dan más importancia a lo étnico-cultural. Esto no significa que en uno u otro lugar no exista el racismo o los problemas étnicos, sino que depende de dónde se coloca el énfasis en un momento determinado. Pero en todos los casos podemos y tenemos que repensar las relaciones de género, y esto no corresponde solo a la mujer, obviamente: estamos hablando de un mundo de relaciones, como cuando O'Donnell afirma que la dificultad de pensar el Estado, de pensar una teoría del Estado hoy, es que tenemos que pensar en la conjunción Estado-sociedad. No es posible pensar la institución aislada, sin sociedad, y tampoco analizar la sociedad sola, sin Estado. Porque, ¿dónde ejerceríamos la ciudadanía, dónde nos investiríamos de poder, dónde haríamos todo esto que sabemos que es lo que nos conviene? Si algo aprendimos, es que allí donde rige la ley del más fuerte es donde nosotras las mujeres nos quedamos afuera. Por ese motivo es que somos relativamente formalistas, a pesar de que nuestras organizaciones son, a veces, pequeñas, informales, horizontales; pero aprendemos a ir entendiendo este entramado tan complejo de instituciones y organizaciones de la sociedad y las instituciones públicas porque es la única manera de ir conquistando derechos y nosotras sabemos que eso es, en última instancia, lo que nos conviene.

En el mundo hoy rige la ley del más fuerte. Cuando Estados Unidos decidió bombardear a Irak, lo determinó democráticamente por decisión de su Congreso, con mayoría legislativa, a propuesta del Poder Ejecutivo. Invadir Irak. ¿Por qué lo decidieron sin el aval (por supuesto) de quienes van a ser afectados? Lo deciden porque tienen las armas y las fuerzas suficientes. Hay lugares donde sigue estando concentrado el poder, y allí no entramos.

Pero hay mujeres que entran. Si de algo nos sirve (quizás, para poder pensar en las mujeres pero no en términos esencialistas) la figura de Condoleezza Rice, esa figura fundamental para comprender el mundo de hoy, es para poder cuestionar y para poder tener conciencia crítica (siempre la hemos tenido, pero a veces nos alegramos porque ella quería más bombas que las que quería lanzar el otro, el varón, que era un militar). Ella era mujer, joven, brillante intelectual, negra; pero ella estaba mucho más a favor de la invasión que el mismo Colin Powell. Entonces, estas cosas a las que nos enfrenta el mundo moderno a nosotras nos ayudan inmensamente; nos ayudan a confirmar que nos conviene que haya democracia, nos conviene que haya instituciones, y que nos convendría mucho que esta globalización que hasta hoy no tiene una institucionalidad que la gobierne tuviera alguna forma de institucionalidad, porque de lo contrario sí hay en el mundo, efectivamente, ciudadanos y ciudadanas de primera y de segunda.

Quería mencionar también, porque aportamos en esa ocasión nuestra presencia, teoría, práctica y un instrumento muy especial, mencionado por Hilary Clinton en Montevideo, hace unos años: ella dijo que todos estos cambios los hicimos con la palabra. Ciertamente, nuestro instrumento fue la palabra y fue la razón; es decir, nosotras no tuvimos otras armas más allá de hablar, compartir, pensar, cuestionar y proponer. No tuvimos huelgas, la gran arma del movimiento obrero. El movimiento campesino hace ocupación de tierras, cortan las rutas. Pero nosotras no tuvimos eso. Lo que tuvimos y tenemos es la palabra, por eso tuvo tanto éxito la campaña “Tu boca es fundamental contra los fundamentalismos” de la Articulación Feminista Marcosur. La palabra nos permitió desnaturalizar relaciones sociales. Al desnaturalizar hicimos visible la discriminación; al desnaturalizar, mostramos aquello que sucedía y que nos parecía que debía cambiar; y con la palabra también hicimos propuestas, y si ganamos los lugares, esto que estuvieron describiendo las mujeres políticas que participaron de este Foro, es que a fuerza de mostrar y demostrar hay un momento determinado en que esa insistencia prueba que cuando la forma de contradecir una postura no es la brutalidad, la prohibición o la burla, sino mediante la discusión democrática de igual a igual, no hay dudas de que se ha ganado una importante batalla hacia la igualdad.

Quiero también referirme a algunas grandes ideas, en particular a tres de ellas. No es demasiado lo que conquistamos, pero hay grandes logros que se alcanzaron. Obviamente, cuando hablamos de igualdad no hacemos referencia a la idea de semejanza, que es lo que se trata de traer a la luz cada vez que se quiere descartar la discusión; hablamos de la idea moderna de la igualdad, hablamos justamente de la idea que trajo la Revolución Francesa: que los diferentes valen lo mismo. Esto que justamente en Bolivia se recuperó con el concepto de equivalencia, y hago hincapié en la palabra *equivalencia*, esta idea de que los diferentes valen

lo mismo, es algo fundamental. La igualdad interesa solo entre los diferentes; no interesa entre dos marqueses, pues entre dos iguales hablar de la igualdad no tiene la menor relevancia: la igualdad importa, políticamente hablando, como principio presente en las declaraciones de independencia de las mayorías de nuestros países, relacionada con la equidad y la idea de justicia. Esta idea propia de la época moderna a la que nosotras, las feministas, le dimos una vuelta de tuerca, pero, ¿en qué sentido? Ustedes me pueden argumentar que la igualdad está presente en todo el marxismo y en todo el movimiento obrero, pero hubo un momento en que el movimiento obrero dejó de lado el tema de la igualdad, y nosotras lo tomamos de una forma muy intensa.

El tema de la igualdad aparece plasmado en la Recomendación General Nº 25 del Comité CEDAW, del que formo parte, que se refiere a las acciones afirmativas. El artículo 4 de la Convención CEDAW, se refiere a las medidas temporales para acelerar la igualdad *de facto*: medidas transitorias para que se pueda “empujar” para acelerar esta igualdad. Y esta es la noción que está detrás de las cuotas de género: las cuotas tienen que ver con introducir ciertos mecanismos que te pueden ayudar a avanzar más rápido que si no existieran; pero se considera que, llegado un punto, el mismo mecanismo puede llegar a resultar innecesario o hasta nocivo, y entonces debe ser retirado. Esto se puede pensar también con una analogía respecto de lo que sucede entre dos naciones, en el tema de las normas arancelarias: puede ser que no sean necesarias exenciones arancelarias en un momento en que dos países están a un mismo nivel, pero ante un suceso específico o alguna catástrofe, entonces un país exime al otro del pago de aranceles en algunos rubros, aunque años después, pasado el hecho que originó la exención, el arancel vuelve a entrar en vigencia.

Las normativas de este tipo no están pensadas como medidas permanentes. En Brasil, por ejemplo, se están implementando medidas muy exitosas de acceso a las universidades para la población negra, y esto es muy interesante. Pero lo que es interesante acá es que el tema de la igualdad sobrepasa claramente la declaración legal formal, aunque esta sea fundamental y por supuesto el principio de igualdad no debe ser retirado de los textos constitucionales. Así lo rescata la Recomendación General 25 de la CEDAW: el principio de igualdad al igual que el principio de no discriminación, son el sustrato básico de cada derecho humano. Es decir que la no discriminación, el no restringir derechos, que no haya ningún grupo humano al que se le quite un derecho por determinada característica o condición, es la base misma de los derechos humanos, aunque esto sea tan difícil de asumir en nuestras sociedades, en donde hay extensos grupos que siguen pensando que hay seres humanos que no tienen derecho a tener todos los derechos.

Lo que se trata de lograr con las acciones positivas es la igualdad *de facto* o igualdad sustantiva, como la llama el Comité CEDAW. Pero estas acciones tienen que tener en cuenta los resultados. Recuerden que en la definición misma de *discriminación* se menciona que es discriminatoria cualquier acción que tenga por objeto o *por resultado* anular o menoscabar el reconocimiento o goce o ejercicio de un derecho. Para lograr la no discriminación, entonces, hay que considerar los resultados y cambiar las medidas. Esto sucedió con las leyes de violencia: las leyes específicamente dirigidas a la violencia familiar hoy resultan insuficientes pero fueron propuestas del movimiento feminista en su momento. Son leyes que hoy no nos terminan de gustar, nos parecen viejas, pero hay que considerar que fueron propuestas en otro momento histórico. Hoy en día, pensamos en leyes integrales, en la de feminicidio; estamos en otro momento, porque vamos aprendiendo, porque ya no estamos, como antes, fuera del Estado. Cuando estábamos fuera del Estado no podíamos efectivamente saber todo lo que se podía hacer y cuáles eran las posibilidades en este diálogo entre Estado y sociedad, que resulta absolutamente fundamental.

Entonces, uno de los campos a considerar en el proceso de transformaciones es este, el de la igualdad. Un segundo campo que estamos transformando es el de la democracia, porque la idea de paridad es una idea de transformación de la democracia, no es simplemente una cuota del 50%, no es nada más que “ahora vamos a pasar del 30 al 50”. Este cambio implica incluir la igualdad de género en el corazón mismo de la democracia, en el Código Electoral, no como un artículo o una ley especial, sino como un reconocimiento primario. Las diferencias en la sociedad son muchas, pero no todas entran en la construcción de la democracia.

Por ejemplo, una diferencia que forma parte de la democracia es la territorial. Que haya senadores y senadoras de diferentes lugares es algo que debe definirse por ley, porque si no existiera esa normativa, siempre quedarían representados los territorios donde se concentra el poder, y todos los senadores serían de las pocas provincias más poderosas económica y políticamente. Entonces, se incorpora la medida que requiere una cierta cantidad de diputados por cantidad de habitantes e igual cantidad de senadores por cada provincia. Son fórmulas en las que se traduce una voluntad política democrática de pluralismo.

Entonces, mientras que un punto a considerar es el territorio, otro punto es la ideología. También podríamos referirnos a las asociaciones políticas. Hoy pareciera que no hay, necesariamente, tanta diferencia ideológica, pero nosotras sabemos que la ideología nos llevó a la muerte, que nos costó la vida, el encierro, la pérdida de tantas cosas, que por su causa tuvimos tantas dictaduras militares; porque tuvimos durante demasiado tiempo el sueño del poder absoluto y de conseguir

aquello que estaba vedado, y aquello que no se podía conquistar y no se podía aceptar era compartir el espacio político. Esto es relativamente nuevo, recién en la década de 1980 comenzó esta apertura que, espero, no se vuelva a cerrar en el Continente nunca más.

Pero entonces, ¿qué conseguimos, y qué es lo está en agenda? La democracia paritaria: la diferencia territorial y la diferencia ideológica. La tercera cuestión es la diferencia sexual. En ese camino deben estar juntos mujeres y hombres, eso es lo que requiere la democracia paritaria, con el 50% de representación igualitaria de hombres y mujeres. Es interesante la experiencia de las francesas. Esta es una idea que procesaron las europeas en 1991, hace poco, en Atenas; de allí, en 1997-1998, entró en la Constitución francesa, pero ellos instauraron un sistema según el cual un partido político que tiene más del 2% de diferencia entre la cantidad de candidatos hombres y mujeres tiene que pagar una multa; pero como son partidos ricos, prefieren pagar la multa antes que poner mujeres en un nivel de paridad con los varones. El sistema funcionó, parece, con éxito en Nueva Caledonia, pero es impresionante señalar que tres países en América Latina tienen ya paridad: Bolivia, Ecuador y Costa Rica. También la tiene Senegal, en África, y ahora España, en Europa. Es formidable cómo va saltando esta idea de que la participación de las mujeres es intrínseca a la democracia, no es un componente temporal; ya no estamos hablando de medidas temporales para acelerar la igualdad *de facto*, aquí estamos hablando de que el sistema democrático requiere, para que la representación sea válida, que haya representantes de todas las jurisdicciones territoriales, que sean de distintas agrupaciones políticas (que todos los partidos puedan competir por el voto ciudadano), y que tienen que ser hombres y mujeres por igual. Y... ¿saben qué? Puede llegar el día en el que el movimiento *trans* tenga el peso suficiente como para exigir que la norma no diga solamente *varones* y *mujeres*, que esta clasificación se vuelva insuficiente, y que se reclame su presencia también.

Pero esta es una parte de las luchas. He estudiado las distintas diferencias con la que se están planteando estos avances y, por ejemplo, el movimiento indígena ha tendido más a formar agrupaciones políticas, como en los casos de Bolivia, Guatemala y Ecuador, con la CONAI, Pachacuti, etc.; han tendido más a formar agrupaciones políticas que disputan poder que recurrir a los mecanismos de género. Lo que pasa es que nosotras estamos en todos lados: no somos un solo sector y somos de izquierda, de derecha, de centro, de absolutamente todo, el único lugar en donde no estamos en el sacerdocio de la Iglesia católica.

También cambiamos la idea de aquello que el Estado “tiene que hacer” en tanto tal. Por ejemplo, había temas en los que el Estado no se podía meter; no podía, por ejemplo, “meterse en las casas”, supuestamente. Claro que regulaba aspectos de

la intimidad: la mujer necesitaba el permiso del marido para ejercer una profesión o comercio, el Estado regulaba el lugar del domicilio conyugal, regulaba absolutamente todo, administraba los bienes de la sociedad conyugal, ¡claro que regulaba! Sin embargo, se decía que en temas como el de la violencia doméstica el Estado “no se podía meter” porque no le correspondía. Eso cambió. Tampoco existía, para nada, la noción de esa violencia que puede significar, en el lugar de trabajo, el acoso sexual. No estaba instalada la noción y mucho menos que el Estado tuviera injerencia en el tema, ¿cómo va a interferir el Estado con los piropos? ¡Por favor! Ni tampoco se metían los Estados, de ninguna manera, en el derecho a juzgar a un varón por violación de mujeres en las guerras. Esto ha cambiado, y los avances también han sido impulsados desde las normas internacionales como la Convención de *Belem Do Pará* que está dirigida a la violencia en el ámbito intrafamiliar y doméstico, pero también en la comunidad y en lo público.

Todo el derecho ha cambiado con respecto a los ámbitos de intervención del Estado. Y esto ya está hoy en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ya está hoy en todos lados. Es una inmensa revolución, pero con características muy distintas de otras, porque la forma en que hemos ido transformando el mundo no es como el asalto al Palacio de Invierno: es otra manera de ir cambiando las cosas, como la gota que horada la piedra: de tanto hacerlo y extender y repetir, parece como que fuera demasiado natural, parece como que ya no fuera digna de festejo esta gran transformación que hemos ido haciendo. Pero sí lo es.

Estamos en plena mutación de Estado. No me voy a extender sobre esto, pero yo hablo, ahora, de un Estado mutante. Creo que hay una serie de cuestiones que están haciendo cambiar no solamente “alguna cosita” en el Estado, sino que generan unas mutaciones en el “código genético” del Estado. Es decir, cuando los Estados nacionales se constituyeron, en esos Estados oligárquicos no había lugar para las mujeres, no existía ese lugar, no estaba pensado.

Hoy, hay un montón de cuestiones respecto de las cuales los mismos Estados se van imponiendo a sí mismos obligaciones que no pueden cumplir, debido a la forma en que están actualmente constituidos. La igualdad de las mujeres es un trastorno enorme para los Estados nacionales. Cuando los derechos humanos no estaban aún constituidos, se aprobaban leyes de supuesta universalidad pero era universalidad abstracta, no concreta. En el proceso de redacción y aprobación de la Convención de la CEDAW, se decía: “¿cómo van a hacer las mujeres para fragmentar los derechos humanos?”. Claro, era una increíble forma de “aterrijaje” de esa universalidad abstracta. Y empezamos a trabajar con una universalidad concreta. Hoy, resulta que no hay instrumentos más universales que la Convención contra la Eliminación de todas las formas de Discriminación de las Mujeres y la

Convención de los Derechos del Niño. Solo tres países no ratificaron la Convención de los Derechos del Niño (y eso, porque Sudán se dividió y ahora son dos), y siete países no ratificaron la CEDAW.

Entonces, estamos hablando de que aquellos instrumentos que iban a fragmentar los derechos humanos son los que están haciendo que el mundo entero se obligue a la no discriminación por razón de género. Este es, claro, el deber ser: en todos los países se violan los derechos de las mujeres, pero resulta que tenemos los Comités de seguimiento de las convenciones internacionales, como el Comité CEDAW que integro. En algunas ocasiones, las sesiones del Comité son para llorar. Además, en Naciones Unidas no tenemos una carta democrática como tiene la Organización de Estados Americanos (OEA). Las integrantes del Comité estamos obligadas a tratar con la misma dignidad a la peor de las dictaduras, a las anarquías absolutistas y a cualquier país democrático, y no podemos recomendar la democracia: solo podemos recomendar, dentro del Comité, el debido proceso. Son cuestiones muy complejas, aunque sí podríamos realizar recomendaciones si el tema estuviera incluido en la Constitución del respectivo país.

Enfrentamos situaciones en las cuales avanzar resulta sumamente difícil, como es el caso de la igualdad de las mujeres, los derechos humanos, la emergencia de actores históricamente relegados. Por caso, es muy distinto pensar la Bolivia de hoy con sus transformaciones respecto del país de hace unos años, aunque también se evidencia que no todos los pueblos indígenas están incluidos en los cambios actuales.

Por supuesto que hay nuevos conflictos. Como sabemos, trabajamos en conjunto y estamos en conflicto: la cooperación y el conflicto vienen de la mano, la idea de armonía absoluta es absolutamente conservadora. Sabemos que hay contradicciones en las sociedades, sabemos que hay tensiones y luchas por el poder y que hay diferentes maneras de encarar los problemas. Lo que nos importa realmente es que podamos solucionarlos pacíficamente, y ahí está, en parte, nuestro límite. Uno de nuestros límites es que la justicia está muy lejos, y que nuestra teoría sobre la justicia es muy pobre. Sobre la cuestión de la democracia avanzamos más, pero sobre la justicia no avanzamos, en es aspecto teórico, todavía lo suficiente. No se trata solamente de definir cómo hacer las reformas; podemos referirnos a las formas más clásicas, en términos de administración de justicia, y aunque la situación es vergonzosa en casi toda nuestra región es peor aún en los países con múltiples sistemas de justicia. Pero esos son límites, también. Los mitos como el de la "mujer buena", el de que si las mujeres tuvieran el poder no existiría la corrupción, funcionan también como límites con los que nos encontramos. Límite, cuando tenemos ausencia de pensamiento suficiente; límite, cuando no podemos resolver; límite, cuando nuestra socialización nos

dificulta tomar decisiones porque una decisión significa elegir algo pero a la vez dejar otra cosa de lado y eso nos molesta. Cuando peleamos por ciertas cosas, no todo es bonito. Entonces, tenemos límites generacionales, estereotipos, y tenemos límites nuevos, porque es muy distinto ubicarnos como estábamos hace treinta años, cuando nació esta ola de feminismo y todo se pensaba desde el no poder, que hoy, que como hemos visto en este Foro, desde un órgano de seguimiento de los Estados le podemos decir a los Estados lo que tienen que hacer en cuanto a las cuestiones de género. Como integrante del Comité CEDAW, pude redactar una recomendación a Brasil, la primera que se hizo en el mundo sobre muerte materna, y Brasil dijo: "Voy a cumplir". Ciertamente, estas cosas son nuevas: nunca se le había dicho a ningún Estado algo así, no había ningún órgano de derechos humanos que lo pudiera decir. Las mujeres tenemos poder, hemos entramos a la Academia donde tenemos exponentes teóricos importantes. Pero todavía nos falta mucho más, tenemos activistas, tenemos redes, nosotras estamos al mismo tiempo en la comunidad, en las casas, allí y allá.

No necesitamos estar inmersas en una gran organización piramidal, y por eso no la fabricamos; pero esto significa que hoy, en un momento en donde se disputa entre más democracia e igualdad por un lado y más concentración del poder y desigualdad por el otro, tenemos la responsabilidad, mucho más que en otros momentos históricos, de transformar verdaderamente las sociedades.

# DESAFÍOS DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS MUJERES. INFORME DEL FORO NACIONAL LIDERA

---

Constanza Tabbush y María Constanza Díaz

## 1. Introducción

El Foro Nacional Lidera 2012, “Desafíos de la participación social y política de las mujeres”, fue convocado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y tuvo lugar en la Ciudad de Buenos Aires del 19 al 20 de abril de 2012. Este encuentro de intercambio, que logró reunir a mujeres líderes de la sociedad civil, la política y los ámbitos académicos, constituyó el evento de cierre del proyecto “Buenas prácticas de participación de las mujeres en la democracia a nivel local”, financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF).

Más de 60 organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos públicos nacionales e internacionales estuvieron presentes en el Foro. Aproximadamente 150 personas de diversos puntos del país participaron del evento para reflexionar sobre los desafíos de la participación social y política de las mujeres en la Argentina.

Se hicieron presentes representantes de las organizaciones de la sociedad civil que conformaron el proyecto y compartieron una diversidad de experiencias de participación en ámbitos locales de las ciudades de Buenos Aires, Jujuy, Mendoza, Morón, Neuquén y Rosario. Asimismo, se sumaron al evento miembros de otras organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y feministas dedicadas a diversos temas, tales como educación, salud, sexualidad, migraciones, derechos humanos, violencia de género, inclusión social, niñez y juventud, pueblos indígenas, entre otros.

Como se mencionó, diversos sectores y ámbitos de la academia y de la política partidaria estuvieron representados en el Foro, entre ellos la Universidad de Lanús, la Universidad Nacional de San Martín, la Universidad Favaloro, la Universidad de Rosario, la Universidad Nacional del Noroeste y la Universidad de Buenos Aires. También se hicieron presentes personalidades de distintos partidos y agrupaciones políticas: la Unión Cívica Radical, Propuesta Republicana (PRO), Partido Justicialista y Frente para la Victoria.

A lo largo del Foro participaron como observadores representantes políticos e institucionales del gobierno nacional, de la ciudad de Buenos Aires y de diversas provincias, asesores de diputados nacionales y miembros de consejos deliberantes y ejecutivos municipales. Por ejemplo, se hicieron presentes representantes del

Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), de la Dirección de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires, de la Secretaría de Derechos Humanos y del Consejo Nacional de las Mujeres.

Asistieron también al Foro representantes embajadas, fondos y organismos internacionales, como las embajadas de Canadá, Gran Bretaña, Países Bajos y Noruega; InterAmerican Foundation, ICW Global, la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI) y representantes del Sistema de Naciones Unidas. Estos organismos concurrieron en calidad de invitados especiales, en particular de la “Feria de ONG”, un espacio informal en la pausa del almuerzo diseñado para exponer experiencias de organizaciones de la sociedad civil de diversas jurisdicciones.

## **2. Apertura y conferencia inaugural**

El acto de apertura se inauguró con las palabras de la Directora Ejecutiva de ELA, Natalia Gherardi, que tras dar la bienvenida, destacó los ejes conductores del Proyecto Lidera, iniciado en 2009 y que enmarca el Foro Nacional Lidera 2012.

La Directora Ejecutiva de ELA comenzó destacando que una democracia plural requiere que se valoren diversas experiencias, principios y saberes que hacen de la participación política de las mujeres un componente central de esa democracia. Señaló que al analizar a la Argentina en materia de participación política de las mujeres se suelen vislumbrar solo los avances, a saber: una mujer presidenta, una Ley de Cupo en el Congreso Nacional, mujeres en la Corte Suprema de Justicia de la Nación y en cargos de ministerios nacionales. Argentina pareciera un modelo a seguir. No obstante, aseguró que esa es solamente una parte de la historia, que no dice mucho sobre lo que sucede en el interior del Poder Ejecutivo, en las legislaturas provinciales ni en otros espacios de poder como la economía, la sociedad, la cultura académica, donde los puestos de máxima toma de decisiones siguen siendo ocupados, mayoritariamente, por varones. Dichas tensiones entre avances y resistencias continúan dando vigencia a las preguntas sobre el “sexo del poder” en la Argentina y la efectiva igualdad de oportunidades para acceder a los espacios de toma de decisiones.

Para explorar estos interrogantes, el Proyecto Lidera impulsó una investigación acerca de las iniciativas lideradas por mujeres en la sociedad civil y la política, en el ámbito local. A partir de la sistematización de dichas experiencias en un banco de datos<sup>1</sup>, se pretendió contribuir al incremento de la capacidad de las mujeres para influir en la agenda pública, facilitando la intervención en el debate político,

---

1 Para más información, ver <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?aplicacion=app187&cni=55&opc=20>.

en la sociedad civil y sus conexiones con las instituciones políticas. “Las mujeres nos inspiran con su trabajo diario”, expresó Gherardi, proponiendo que el Foro Nacional Lidera 2012, que da cierre a este proyecto, fuera una instancia de diálogo y una plataforma que dé la palabra a quienes participaron en él.

Al abrir la conferencia inaugural, la Directora del CONICET, Dra. Dora Barrancos<sup>2</sup>, afirmó que participar de actividades como este Foro es una obligación moral para la academia feminista que se propone transformar nuestra sociedad. Estos diálogos entre académicas, políticas y activistas encienden iniciativas de cambio. A continuación, la historiadora disertó sobre los avances y desafíos de la participación política y los derechos de las mujeres en la Argentina, centrándose en tres argumentos principales: la actuación dispar de los tres poderes del Estado respecto del avance de los derechos de las mujeres; la expansión de la definición de participación partidaria, necesaria para reconocer la diversidad de formas en que las mujeres hacen política; y las desventuras y desafíos que continúan mermando la participación de las mujeres en la vida pública.

En primer lugar, indicó que después de casi tres décadas de democracia, la Argentina ha experimentado avances extraordinarios en los derechos formales de las mujeres. Dichas consagraciones fundamentales fueron enarboladas por el Poder Legislativo del Estado nacional, reconoció Barrancos al proponer que “el parlamento nacional merece palmas de plata”. Una ilustración paradigmática de este proceso fue la incorporación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) a la Constitución Nacional. De esta manera, la CEDAW, que compromete a los Estados a proteger los derechos humanos de las mujeres, se consolidó como una herramienta para realizar demandas y exigir equidad en nombre de la Constitución. De esta manera se permite que nuestra Carta Magna sea interpelada por las afectadas. Este proceso, relató Barrancos, fue el producto de la ardua labor de nuestras legisladoras feministas que en 1994 participaron de la Convención Constituyente que reformó la Constitución Nacional. Este progreso legislativo transformó a la Argentina en un referente en materia de participación política de las mujeres.

No obstante, un panorama más sombrío emerge al considerar los avances implementados por los demás poderes del Estado. Por un lado, indicó que aun cuando el Poder Ejecutivo ha avanzado en medidas tendientes a eliminar las discriminaciones de género, aquellas no han adquirido una trascendencia para

---

2 Dora Barrancos es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, magister en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, y doctora en Historia por la Unicamp, Brasil. Se ha desempeñado como docente en diversas universidades en la Argentina, Brasil, Chile y México. Es autora de artículos y libros acerca del rol de las mujeres y del feminismo en nuestro país, y ha participado de múltiples conferencias a niveles nacional e internacional.

la vida cotidiana de las mujeres semejante a las que proponen las modificaciones normativas ya mencionadas.

Ahora bien, la evaluación se complejiza aún más si se pone la lupa sobre el Poder Judicial. Barrancos sugirió de manera provocativa que los agentes judiciales suelen actuar en mora respecto de nuestros derechos. Es justamente este desfasaje entre la letra de la ley y el efectivo acceso a derechos lo que funda el sentido de organizaciones como ELA, señaló. El derecho no es inmanente a la subjetividad de los jueces; por lo tanto, el espíritu con que lo interpretan los operadores judiciales puede no apegarse a las incorporaciones del nuevo derecho, indicó la directora del CONICET.

Aun cuando la burocracia de la justicia pareciera presentar resistencias a las condiciones novedosas de los derechos humanos de las mujeres, Barrancos resaltó la existencia de proyectos de formación de agentes con perspectiva de género impulsados por la Oficina de la Mujer, que depende de la Corte Suprema de Justicia, bajo la dirección de la Dra. Carmen Argibay. La combinación entre las nuevas condiciones de los derechos humanos de las mujeres, la promoción de mayores capacidades institucionales para abordarlos y el entrenamiento por medio de capacitaciones pueden traer consecuencias positivas para las mujeres y socavar las “mentalidades apegadas al antiguo régimen”, comentó Barrancos.

En segundo lugar, la conferencia puso de relieve la ampliación del concepto de política, que no debe reducirse a discusiones acerca de partidos políticos. Todas las mujeres que intervienen en lo público están haciendo política. Ya sea en sus barrios o en sus comunidades, ellas interactúan con el poder para transformar la realidad, y esto es política. Por ende, los sentidos de la política para las mujeres no se reducen al ámbito partidario, sino que incluye abogar por el interés público. Al hablar de participación de las mujeres, debemos considerar entonces que la política la hacen todas las mujeres que en su vida cotidiana protestan, reclaman al Estado o apelan a la esfera de significación pública.

Habiendo realizado esta aclaración sobre la definición de la política, la directora del CONICET puso de relieve la trayectoria histórica de la participación de las mujeres en las principales fuerzas políticas de nuestro país. Todos los partidos políticos han tenido gran participación de las mujeres, aunque de diversas formas las han invisibilizado en sus relatos históricos, subrayó. El radicalismo es uno de los partidos que menor reconocimiento ha otorgado a las mujeres de su fuerza política<sup>3</sup>. El socialismo las reconoció, pero fue poco generoso: aunque fue el

---

3 En 1951, cuando las mujeres participan por primera vez como candidatas en una elección nacional, la UCR no propuso ninguna mujer en su lista electoral.

primer partido que impulsó el sufragio femenino, muy pocas mujeres lograron figurar en la propuesta electoral socialista de 1951. El peronismo fue la fuerza política que otorgó el derecho al voto y a participar como candidatas electorales a las mujeres. Dicho partido debe a la población femenina y a figuras como Eva Perón su afianzamiento, y por ello otorgó el 33% de las postulaciones a su rama femenina en las elecciones de 1951.

Aun cuando uno de los éxitos más notables en materia de participación de las mujeres en partidos políticos fue la sanción de la Ley de Cupo Femenino en 1991<sup>4</sup>, la historiadora cerró este segundo argumento aseverando que la cuota del 30% ya cumplió su plazo. Barrancos interpeló a las mujeres del público a no renunciar a la paridad política y a abogar por el 50% de los cargos en los todos los poderes del Estado. “Las mujeres somos mayoría demográfica”, indicó.

Por último, la conferencia concluye destacando los desafíos y desventajas de la participación política de las mujeres. Un primer obstáculo consiste en las desigualdades entre mujeres y varones en el uso del tiempo. La expansión de derechos formales y la inserción de las mujeres en el mercado laboral no han sido acompañadas de la “gran revolución doméstica”<sup>5</sup>, es decir, de una redistribución de tareas al interior de los hogares<sup>6</sup>. El manejo del tiempo y las negociaciones entre cónyuges y familiares incide en la participación política de las mujeres. Señaló, a modo de ilustración, cómo en el Congreso de la Nación las negociaciones o reuniones de relevancia son realizadas a altas horas de la noche, momentos en que generalmente las mujeres, por sus tareas domésticas o de cuidados, ven dificultadas sus posibilidades de asistencia.

Un segundo obstáculo para la participación política de las mujeres es que los sectores sociales más amplios solo reconocen la importancia de las mujeres en la excepción; esto es, al verse enfrentados con crisis sociales. La lucha por la democracia, la hiperinflación en 1989 y la crisis socioeconómica de 2001 han legitimado momentáneamente la presencia de las mujeres en la esfera pública y sus reclamos al Estado a los ojos de la sociedad más amplia. Durante las crisis, las mujeres tienen que estar en lo público: con el terrorismo de Estado (1976-1983) las mujeres fueron las que reclamaron en la histórica Plaza de Mayo; en el contexto de las privatizaciones de la década de 1990 y el empobrecimiento generalizado, impulsaron el movimiento piquetero y los acampes en las rutas<sup>7</sup>. Los cuerpos femeninos parecieran volverse inagotables. Pero —subrayó Barrancos—

---

4 Ver: Caminotti, 2009; Archenti y Tula, 2008.

5 Como lo ejemplifica la socióloga Catalina Wainerman en su libro *La vida cotidiana de las familias, ¿una revolución estancada?*

6 Ver: UNRISD, 2010; Pautassi y Zibecchi, 2010; Faur, 2011; Esquivel, 2010.

7 Para más información, ver: Delamata, 2004; Grimson, 2004; Massetti, 2004; Svampa y Pereira, 2003.

con importantes costos para las mujeres que los encarnan, y que encuentran en el heroísmo una compensación a sus esfuerzos. A modo de evaluación, la conferencista subrayó que “Pocos son los movimientos sociales que reconocen la participación de las mujeres en estas luchas, principalmente cuando las crisis son trascendidas y las mujeres queremos seguir en el ágora. Mantenernos en lo público luchando por nuestros derechos. Esta permanencia es una de las conquistas que tenemos por delante”. La Dra. Barrancos llegó a su cierre con una encendida invitación a las participantes del Foro a continuar en la vida pública: “Necesitamos que no se acobarden”, incitó. No obstante, señaló que para abogar por los derechos de las mujeres, dicha participación debe ir acompañada de transformaciones en la distribución de responsabilidades en el hogar y la vida familiar y de un mayor reconocimiento público del trabajo político de las mujeres por parte de instituciones y colectivos sociales.

### **3. Desarrollo del Foro Lidera: organización y paneles**

#### **3.1. Organización de los trabajos**

Los trabajos del Foro se desarrollaron en dos clases de paneles, que abordaron temas sustantivos respecto de: (i) experiencias de liderazgo de la sociedad civil, y (ii) experiencias de las mujeres políticas. Además, se realizó un panel de articulación que abordó las herramientas de fortalecimiento institucional para organizaciones de la sociedad civil.

Estos paneles se vinculan, por un lado, con el Proyecto Lidera, que comenzó a desarrollarse en 2009 a través de una investigación cualitativa para visibilizar las experiencias de mujeres que lideran organizaciones civiles y resuelven problemas en sus comunidades. Muchas de esas experiencias detallan las iniciativas locales, el trabajo en redes y los mecanismos de articulación entre la sociedad civil y el Estado. Fueron estos ejes los que delinearon el diseño de los paneles que durante el Foro englobaron las experiencias de liderazgo en la sociedad civil en cuatro ejes temáticos, a saber: trabajo en red; trabajo por la inclusión social y su impacto en la población; proyectos sociales transformadores, e incidencia política.

Por el otro, la segunda clase de paneles que se enfocaron en el liderazgo político exploraron las tensiones entre las posibilidades de incidencia de las mujeres en diversos poderes del Estado —mayoritariamente masculinos— y las estrategias adoptadas para lograr su incorporación en las legislaturas. El primer panel de las experiencias de liderazgo político desarrolló “la historia detrás del número”, describió cómo se logró la Ley de Cupo a nivel nacional y las experiencias provinciales, ejemplificadas con el caso de la provincia de Jujuy. En segundo lugar, se invitó a mujeres que tienen o han tenido distintas inserciones

políticas para que pudieran debatir sobre sus experiencias políticas en primera persona.

Durante el desarrollo del Foro se llevaron a cabo diversas actividades para crear redes. Las y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, del ámbito político y de organizaciones y organismos internacionales intercambiaron materiales, información y experiencias durante la “Feria de ONG” y el “Almuerzo con mujeres políticas”.

### **3.2. Experiencias de liderazgo de mujeres en la sociedad civil**

#### *Panel 1: Las organizaciones de la sociedad civil y el trabajo en redes*

El primer panel sobre las experiencias de la sociedad civil se inició con los agradecimientos de la moderadora, Marcia Baranovsky, por la organización del evento y la posibilidad de reunirse.

Laura Acotto, la vicepresidenta de FEDEM, federación que nuclea a más de 50 organizaciones no gubernamentales de base y de apoyo dedicadas a la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Mendoza, abrió las exposiciones. Comenzó retomando algunos de los debates que emergieron a lo largo de la conferencia inaugural y enfatizó los efectos adversos provocados por la crisis social de la década de 1990.

FEDEM nació en 1991, con cuatro organizaciones, y en la actualidad engloba a más de medio centenar. La expositora se preguntó por qué FEDEM está formada mayormente por mujeres. A modo de ilustración, destacó que la comisión directiva está conformada por once mujeres y solamente dos varones. Encontró una posible explicación en la división de género existente en la sociedad civil, mediante la cual las mujeres suelen involucrarse en organizaciones de corte social, mientras que los varones se vuelcan a las de corte productivo. Por ello mismo celebró la temática de la conferencia, ya que vislumbró la necesidad de visitar conceptos como *liderazgo* y *autoridad*, que fueron usualmente relacionados con el ejercicio del poder por parte de los varones.

En relación a la temática del panel, la expositora consideró que FEDEM es una organización reconocida en Mendoza, y que por ello les es posible influir en las políticas públicas y las leyes sobre la infancia en la provincia. Esta influencia se apuntala justamente en el protagonismo que tuvo la organización en la década de 1990. Consideró que la organización a lo largo del tiempo se fue afianzando y ha podido lograr transformaciones profundas en la provincia. El mensaje con el que la representante de FEDEM concluyó su exposición proponía que “Conocer nuestros derechos es poder darnos la llave para lograr igualdad y equidad”.

La segunda expositora, Claudia Anzorena<sup>8</sup>, colaboradora y co-coordinadora de la Red Informativa de Mujeres de Argentina (RIMA) centró su reflexión en su participación, desde el lanzamiento en 2005, en la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito<sup>9</sup>. RIMA consiste en una red de intercambio electrónico que hace circular información de interés. Desde 2001 a 2011, Anzorena fue fundadora y activista de Las Juanas y las Otras, una organización colectiva feminista de Mendoza.

Su presentación partió de considerar que el trabajar en red se desarrolló en forma transversal a toda su experiencia feminista. Ella señaló que uno de los puntos nodales de estas redes de intercambio son los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM)<sup>10</sup>. Estos encuentros colaboraron en la creación de vínculos entre organizaciones, al posibilitar que mujeres activistas de múltiples organizaciones se encuentren cada año para debatir los principales temas que las afectan y consensuar planes de acción. La representante de RIMA afirmó que dichas conexiones y labor conjunta implican que “No somos objetos de estructuras, sino sujetas con capacidad de decisión y autonomía”.

Considerando la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito a la luz de la teoría de Nancy Fraser (2008), Anzorena planteó que esta red de organizaciones feministas intenta ampliar la gramática de la justicia. Es decir, intentan ir corroyendo paulatinamente ciertos supuestos maternalistas en la construcción de la ciudadanía femenina. Y, de este modo, favorecer el acceso de las mujeres a sus derechos no solo a través del ejercicio de la maternidad, sino como ciudadanas, sujetas de derechos.

La ampliación de dichos límites de la justicia es un proceso sinuoso y cotidiano. A raíz del fallo de la Corte Suprema de Justicia sobre los abortos no punibles, un grupo de mujeres activistas se reunieron con el Ministro de Salud de Mendoza, quien argumentó que a partir del fallo las mujeres comenzarían a *inventar* violaciones para acceder a los abortos no punibles<sup>11</sup>. Con este ejemplo, la expositora marcó la distancia epistémica entre ambos, y subrayó: “Hablamos dos idiomas diferentes; uno ve las violaciones como violentas y crónicas, y el otro piensa en la salud y el Plan Nacer y cuestiona el aborto no punible”. Es justamente

---

8 Claudia Anzorena es licenciada en Sociología de la Universidad Nacional de Cuyo y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires; también es investigadora del CONICET.

9 Para mayor información sobre la campaña, ver: <http://www.abortolegal.com.ar/>.

10 Para más información de los ENM, ver: <http://www.rimaweb.com.ar/articulos/encuentros-nacionales-de-mujeres/>. También es posible consultar la siguiente bibliografía: para un recorrido histórico, Alma y Lorenzo, 2009; para analizar el lugar de los ENM para las mujeres piqueteras, Di Marco, 2011; para un análisis de las tensiones con la iglesia católica, Tarducci, 2005; para un estudio de los marcos interpretativos del derecho al aborto a lo largo de los encuentros, Sutton y Borland, 2011.

11 Para un análisis de sus repercusiones, ver <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=1013&plcontempl=12&aplicacion=app187&cnl=3&opc=5>

por estas distancias de sentido que esta socióloga propuso que el trabajo en redes feministas desestabiliza y modifica la gramática de la justicia.

Por su parte, la directora ejecutiva de la Fundación Mujeres en Igualdad (MEI), Monique Altschul<sup>12</sup>, afirmó que MEI nació como una red de organizaciones y personas. Relató que al comenzar el debate en torno a la Ley de Cupo, uno de los dilemas a enfrentar era que las mujeres jóvenes la rechazaban por considerar que podían acceder a los cargos públicos “por sus propios medios”. Como consecuencia, una de las primeras redes que organizó MEI tenía como objetivo propiciar conciencia acerca de la necesidad política de esta ley. atrás la promulgación de la ley, surgió la necesidad de capacitar a las mujeres políticas. Para ello se creó la revista *Mujeres y política*<sup>13</sup>, que contaba con una sección denominada “Ud., la candidata”; además, se realizaron talleres en diversas provincias sobre poder, liderazgo y negociación.

Las redes propiciadas por MEI se vieron potenciadas por el arribo de Internet y las nuevas tecnologías. Construyeron una base de datos de biografías de mujeres en lugares de decisión y realizaron una diversidad de campañas públicas para visibilizar temáticas urgentes. Entre estas se destacan: campañas internacionales y la Red Interinstitucional NO A LA TRATA, un festival en el Parque Centenario de la Ciudad de Buenos Aires y la Campaña Contra los Femicidios, que incluyó una performance en el obelisco de la ciudad de Buenos Aires que recreó los ríos de sangre de los femicidios con telas rojas de 500 m que se extendían desde el monumento hacia los cuatro puntos cardinales. Además, las plataformas en el ciberespacio hicieron posible el desarrollo de aulas digitales y blogs temáticos para generar espacios de capacitación en las diversas regiones de nuestro país sobre temas vinculados a la violencia de género y la trata, principalmente en las provincias de Jujuy y Misiones.

Al tomar la palabra, la periodista Mónica Reynoso<sup>14</sup> presentó la experiencia del *suplemento menstrual* “Sin sostén”. La creación de dicho suplemento respondía a la necesidad de tener medios propios de comunicación en la provincia del Neuquén. Desde 2006, Reynoso ejerció la dirección periodística de este suplemento del diario (*8300*) *plan B*, junto con la colectiva feminista La Revuelta. La disertante trabajaba en los contenidos en colaboración con La Revuelta, enfocándose en las

---

12 Monique Altschul es licenciada en Letras por la Universidad de Buenos Aires. Creó y coordinó MITOMINAS, el Foro de Mujeres contra la Corrupción, y la Red Interinstitucional NO A LA TRATA; durante 2005-2006 fue consultora en temas de trata para la OIM (Organización Internacional para las Migraciones).

13 [http://www.mujeresenigualdad.org.ar/Novedades\\_mujPolitic.html](http://www.mujeresenigualdad.org.ar/Novedades_mujPolitic.html).

14 Mónica Reynoso es Licenciada en Letras por la Universidad del Comahue, periodista e integrante de Periodistas de Argentina en Red por una Comunicación no Sexista (PAR).

ideas y la agenda del feminismo y la crítica al patriarcado, muchas veces en tono humorístico. El objetivo de los contenidos era desarrollar una voz propia y llevar a la esfera pública temas poco abordados; durante la exposición se mencionaron, por ejemplo, la prostitución o el rol del clítoris en la sexualidad femenina.

Esta activista afirmó que trabajar con mujeres significa trabajar en redes, y citando a la filósofa feminista Celia Amorós, reflexionó “No hay escritura inocente, nadie piensa sola; las feministas, menos”. A modo de ejemplo, mencionó el libro de próxima edición: *Colectiva feminista La Revuelta, una bio-genealogía* (Reynoso, con la colaboración de Zurbriggen, 2012). Para concluir, recogió la invitación de Dora Barrancos a no acobardarse, en la provincia del Neuquén, gobernada por Jorge Omar Sobisch (1991-1995, 1999-2007); por el contrario, instó a considerar su cuestionado gobierno como un estímulo a la fuerza del movimiento feminista. Ilustró este punto señalando que después del asesinato del docente Carlos Fuentealba, Sobisch se escondió en su casa de la costa y los integrantes de la colectiva La Revuelta, con botes y canoas, fueron a interpelarlo, exigiendo justicia.

La última exposición de este primer panel fue la de Laura Rosello, integrante de la colectiva La Revuelta, organización feminista que tiene como fin repensar los conceptos y estereotipos sexistas y luchar por los derechos de las mujeres a través de la formación, la comunicación, el activismo y la incidencia en las políticas públicas. Rosello resaltó que desde 2001 La Revuelta se concentra en sabotear y revolucionar el Estado patriarcal; a su vez, señaló que lo hacen de manera autónoma, sin solicitar financiamiento estatal ni privado. La expositora denunció la poca presencia del Estado en las políticas sociales, e indicó que su organización ha desarrollado servicios que suplen, en ocasiones, los deberes del propio Estado. El ejemplo más claro lo encarna el servicio Socorro Violeta, que funciona proveyendo asesoramiento legal en casos de violencia de género. El servicio tiene tres componentes básicos: asesoramiento legal y gratuito contra las violencias machistas; asesoramiento en materia de derechos sexuales y reproductivos; recopilación de datos con el objetivo de sistematizar información. A su vez, destacó el poder de lo artístico en la protesta callejera. A modo de cierre, subrayó el papel que cumplen las redes que se generan de boca en boca y que son vitales para movilizar a la población.

A modo de cierre de este primer panel, se pueden plantear algunas preguntas y tensiones que recorrieron transversalmente las presentaciones: el rol del activismo femenino durante las crisis económicas, la identificación de espacios de articulación para demandas claves con la finalidad de potenciar el trabajo conjunto entre organizaciones, y los desafíos que implica participar en articulación con otros movimientos e iniciativas.

En primer lugar, las exposiciones de las disertantes marcan los diversos roles protagónicos que adoptaron las mujeres de sectores populares para paliar las consecuencias negativas de la aplicación de políticas neoliberales en la Argentina. Lo hicieron tanto a través de su inserción en el mercado de trabajo, como de su inversión en estrategias comunitarias de provisión de bienes y servicios y de protesta ante entes estatales, y de modificaciones en el consumo de los hogares.

Se puso de relieve cómo muchas de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil tuvieron mayor demanda y se vieron reforzadas después de la crisis social del 2001. Los efectos socioeconómicos adversos, conjugados con la retirada del Estado en su rol social, incrementaron las responsabilidades de reproducción social y comunitaria, que recayeron en las mujeres de sectores populares. En ese marco, se pone de manifiesto que las mujeres construyeron modos de organización para intentar dar respuesta a dichas necesidades sociales. La vicepresidenta de FEDEM afirmó que las mujeres tuvieron una doble función en la década de 1990. Por un lado, la utilización de su tiempo y recursos en un triple rol: familiar, comunitario y laboral, en un contexto en el que se exigía mayor rendimiento y se proveía menor salario; y por el otro, su protagonismo político al frente de las transformaciones sociales, la militancia y la política.

En segundo término, estas funciones de la militancia llevan a considerar el lugar de las mujeres y los vínculos de los feminismos con el movimiento de trabajadores desocupados. En línea con la literatura que estudia el movimiento piquetero<sup>15</sup>, la disertación de Claudia Anzorena marcó la relevancia de las mujeres en la organización de la protesta en la década de 1990, argumentando: “Las mujeres no somos un adicional a los movimientos sociales, somos parte de la sociedad política y de los movimientos. Sin las mujeres, los piquetes no habrían sido posibles”.

Asimismo, las intervenciones visibilizan los modos de articulación encontrados en espacios como los Encuentros Nacionales de Mujeres (ENM) entre las agrupaciones que construyen demandas de género propias de la agenda de los movimientos de mujeres y feministas, y aquellas que articulan demandas de clase ligadas al trabajo y la pobreza. Algunas expositoras relataron cómo desde las experiencias cotidianas de las mujeres militantes que han participado de los ENM pueden transformarse sus intereses estratégicos de género y lograr el apoyo de sus organizaciones obreras a iniciativas de agrupaciones feministas como la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal Seguro y Gratuito<sup>16</sup>.

---

15 A modo de consulta, ver: Causa y Ojam, 2008; Di Marco, 2011; Svampa, 2005.

16 Para una discusión sobre el tema, ver: Di Marco, 2011.

En tercer lugar, las exposiciones señalaron varios de los desafíos que enfrentan las mujeres, relacionados con las demandas de tiempo y recursos que insume la participación y a los desacuerdos y tensiones que emergen al colaborar simultáneamente con múltiples iniciativas. Para lidiar con las diferencias, se propuso aprender de ellas pero sin destruir el trabajo conjunto, sino más bien entenderlas como una fuente de potencia creativa. Este panel concluyó postulando la necesidad de no perder la alegría y el disfrute por la militancia y el activismo.

### *Panel 2: Trabajo por la inclusión social y su impacto en la población*

Este panel sobre los liderazgos de la sociedad civil, que hizo foco en la inclusión social, fue moderado por Marcia Baranovsky y comenzó con la presentación de Antonia Apaza<sup>17</sup> en representación de COAJ, de la provincia de Jujuy. COAJ surgió en 1989 por una auto-convocatoria de descendientes e integrantes de comunidades kollas de Jujuy, y trabaja por la reivindicación de los derechos, la promoción de la organización, la formación integral de dirigentes y la generación de un modelo de desarrollo alternativo. Esta presentación se centró en el trabajo que realiza la organización respecto de las necesidades educativas de las mujeres indígenas. Crece la preocupación en las comunidades originarias por el desarraigo, producto de la migración de mujeres hacia las ciudades, para continuar su formación. Como respuesta a esta problemática, surgió en 2010 una tecnicatura para formar dirigentes indígenas y promotores que puedan ponerse al frente de la comunidad desde una visión de los pueblos originarios. Esta oferta educativa conjugó los conocimientos de la comunidad y del Estado, e instituyó seis sedes académicas en las comunidades, con el objetivo de que las mujeres no deban migrar si quieren continuar su formación en esta área.

En la actualidad, la primera cohorte se encuentra cursando el tercer año de formación, y más del 55% de los estudiantes son mujeres indígenas, señaló Apaza. La representante de COAJ enfatizó que este espacio de formación es importante para las mujeres, ya que suelen ser invisibilizadas en su rol de líderes indígenas. La exposición cerró subrayando que la oferta de formación para mujeres nació de las comunidades indígenas, es gerenciada por dichas comunidades y valoriza su cultura.

La segunda expositora, Marta Basille<sup>18</sup>, presentó la experiencia de Barriletes en Bandada, que funciona en el oeste de la provincia de Neuquén. Esta organización, fundada en 2005 como taller de atención psicosocial para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, promueve la inclusión social

---

17 Antonia Apaza es licenciada en Trabajo Social. Se desempeñó como coordinadora del Proyecto COAJ UNICEF para la infancia y adolescencia indígena.

18 Marta Basille es licenciada en Psicología. Trabajó en el hospital Borda, en la ciudad de Buenos Aires. En 2011 fue distinguida como "Mujer del Año" por el municipio de Neuquén.

y educativa a través del juego. Se señaló que sus intervenciones proponen construir ciudadanía desde lo lúdico y el arte realizado de manera colectiva. La expositora narró cómo se invita a aproximadamente 180 de los chicos que sobreviven “cartoneando” en el basural a hacer un juguete como el barrilete, en un dispositivo grupal. Basille reprodujo las palabras del Dr. Ulloa, que planteó: “La ternura es el espacio donde se construye un ciudadano ético”.

Por medio de un video que registra las actividades de la organización, la expositora enfatizó el rol del jugar en la subjetividad, para construir una infancia saludable. A través de las imágenes, se mostró la integración de niños en escuelas de música, y cómo mediante los viajes a aprender un instrumento musical los niños y niñas se apropian del centro de la ciudad, esta vez no para ir a pedir o lavar autos, sino para aprender. Finalmente, se propuso el trabajo sobre la construcción de la propia identidad de los niños a través de fotos-retratos.

El panel continuó con la exposición de María Rosa Goldar<sup>19</sup>, que preside la Fundación Ecuménica de Cuyo, asociación civil que trabaja con los sectores populares de Mendoza propiciando la organización social, la acción colectiva y el pensamiento crítico contra la discriminación y la exclusión. La disertante describió la necesidad de una perspectiva que combine una mirada sobre la subordinación de clase y género para pensar estrategias de inclusión social en la provincia. Relató cómo la organización comenzó durante la década de 1970 con la educación popular y líneas de acción con mujeres de sectores populares. En la década de 1980, el feminismo y la educación popular convergieron para combinar ambas perspectivas que cuestionan la subordinación de clase y género. Con la crisis inflacionaria de fines de la década de 1980, las mujeres pusieron bajo sus hombros la reproducción social y comunal de sus barrios, subrayó la expositora mendocina. Goldar planteó que no solo se debe debatir la ya mencionada triple jornada de trabajo de las mujeres, sino que debemos preguntarnos cómo sus cuerpos están formados, contorneados por las crisis económicas que atraviesa cíclicamente nuestro país.

A modo de cierre, enfatizó que en el trabajo por la inclusión social el movimiento se verá transformado si participan mujeres populares, como así también las mujeres serán modificadas por aquella participación. Esto se debe a que las organizaciones que trabajan con perspectiva de género se nutren de la experiencia vital y cotidiana de las mujeres para así transformar la propia organización. El ejemplo más claro en la historia de la Fundación Ecuménica de Cuyo fue que la experiencia vital del aborto clandestino las llevó a participar de la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto.

---

19 María Rosa Goldar es educadora popular y licenciada en Trabajo Social.

Diego Galeano<sup>20</sup>, responsable del área de desarrollo institucional de la Fundación Allegro Argentina, describió que el objetivo de esa organización era la creación de escuelas-orquestas infantojuveniles como herramientas de promoción humana e inclusión socioeducativa. La fundación comenzó en 1997 a colaborar con las escuelas barriales y propuso que los niños se encuentren a través de la música. En 2001 se ancló como proyecto de inclusión social, promocionando que las orquestas colaboraran en crear identidades colectivas positivas. El expositor, oriundo de Rosario, también indicó que la fundación lleva adelante un Banco Solidario de Instrumentos, con el propósito de abastecer a las orquestas de la red y suministrar instrumentos para potenciar el valor reparador de la música. A modo de cierre, esta presentación propuso luchar contra la exclusión de niños y niñas a partir de darles una voz a aquellos que no siempre tienen la oportunidad de expresarse.

La última intervención de este panel fue la de Moira Rubio<sup>21</sup>, quien desde 2002 se desempeña como co-directora de PH15, organización que se ha convertido en referente por utilizar el arte como un medio de transformación social. PH15 recurre a las herramientas de la fotografía para crear lazos entre jóvenes y niños en situación de vulnerabilidad y el resto de la sociedad, subrayó la co-directora. La fundación surgió en el año 2000 a partir de la necesidad de los jóvenes de Ciudad Oculta, un barrio marginal de la ciudad de Buenos Aires, de utilizar la fotografía para resignificar su mundo cotidiano. PH15 desarrolla dos metodologías de trabajo: una a largo plazo, con un programa de fotografía anual de tres años basado en el proyecto de Ciudad Oculta, y la segunda consistente en la realización de talleres cortos y de divulgación de su metodología de trabajo para replicar la labor que realizan en otras localidades. Concluyó la presentación recalcando que esta labor creativa era realizada gracias al trabajo voluntarios de quince mujeres que dedican su tiempo a hacerla posible.

Este panel puso de relieve los diversos esfuerzos que realizan las mujeres desde la sociedad civil comprometiendo su tiempo, sus cuerpos y sus recursos para paliar la erosión de los canales históricos de inclusión social: el trabajo asalariado y la educación pública. Es necesario poner en tensión estas experiencias con el deber del Estado y sus políticas públicas destinadas a garantizar el bienestar de la población. En este punto, debemos enfatizar que el bienestar ligado al empleo formal —mayormente masculino— construido en el período de 1940 a 1980, se apuntalaba en supuestos tradicionales sobre la organización de los hogares. El modelo del jefe de familia-varón-proveedor sobre el que se legitima la división

---

20 Diego Galeano es Licenciado en Relaciones Internacionales y magister en Acción Humanitaria Internacional, por la Université Aix-Marseille-Uppsala Universitet.

21 Moira Rubio estudia fotografía desde 1999 y realiza diversos cursos de expresión y técnica fotográfica con reconocidos fotógrafos argentinos.

entre varón trabajador formal y mujer ama de casa ha sido cuestionado desde los estudios sociales y feministas, tanto por invisibilizar el trabajo informal, doméstico y de cuidados que realizaron tradicionalmente las mujeres, como por no corresponderse con la organización actual de los hogares, que suelen tener dos adultos activos en el mercado de trabajo<sup>22</sup>.

Encontramos en este punto una correspondencia temporal entre la corrosión del estado de bienestar que culminó en la crisis socioeconómica de 2001 y el momento de inicio o activación de las iniciativas descriptas, lideradas por mujeres en la sociedad civil. Algunas de las presentaciones de estos dos paneles iniciales subrayaron las tensiones que emergen cuando sus organizaciones realizan funciones que ocupan parte del espacio dejado por el Estado en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

### *Panel 3: Proyectos sociales transformadores*

El tercer panel, moderado por Mariana Morelli, de ELA, abordó los liderazgos en proyectos sociales transformadores. El debate se inauguró con las palabras de Vilma Jilek, fundadora y presidenta de la fundación Accionar, una organización que surgió a mediados de la década de 1990 por iniciativa de un grupo de profesionales preocupados por el deterioro de las condiciones de vida en barrios urbanos de Mendoza. Para la presidenta de Accionar, lo principal del trabajo en los barrios consistió en “salir del escritorio e ir a la comunidad”. Este movimiento significó, en sus palabras, aprendizaje y toma de conciencia de que las mujeres constituyen el pilar principal de las comunidades. La fundación Accionar comenzó a desarrollar talleres con las mujeres de diversas localidades, y estos espacios fueron un disparador para ver las problemáticas de género que las afectaban. La temática con mayores repercusiones fue la violencia de género. Por ello mismo, las intervenciones de la fundación se vieron transformadas por la presencia de mujeres y comenzaron a desarrollar acciones de acompañamiento a las mujeres en casos de violencia.

La segunda disertación estuvo a cargo de Marcela Lapenna, coordinadora de la fundación Chicos, un centro de día destinado a niños, niñas y adolescentes que viven o trabajan en las calles de Rosario. Lapenna describió que se trata de un espacio de contención y generación de posibilidades, en el cual funcionan talleres artísticos, recreativos y de capacitación laboral, pero resaltó que comenzaron asistiendo solamente a varones, pero en la actualidad acuden niños y jóvenes de ambos sexos. Al intentar quebrantar la estigmatización de la infancia en situación

---

22 Consultar: Wainerman, 2003; Jelin, 1998.

de calle, la disertante afirmó que para las niñas existen barreras adicionales, ligadas a la cercanía y el acecho de las redes de prostitución. Asimismo, relató un caso de deficiente atención hospitalaria para una adolescente que había sido violada y que tuvo que esperar dos horas a recibir el kit post-violación, aunque este es parte del protocolo de atención requerido. Lapenna afirmó que el Estado no pareciera tomar a los niños y las niñas como sujetos de derecho, y que la solución que la fundación Chicos propone ante esta situación consiste en derrumbar la estigmatizaciones, mediante acciones destinadas a que legisladores y legisladoras perciban a los infantes en situación de calle como personas semejantes a sus propios hijos. La disertación concluyó con la definición de que uno de los principales objetivos de la institución era trabajar sobre el imaginario y las representaciones sociales de la infancia, por medio del arte y la fotografía como estrategias.

Virginia Parodi es integrante de Madre Tierra, una organización creada en 1985 que trata problemas relacionados con la vivienda, utilizando metodologías derivadas de la educación popular. Parodi centró su exposición en la necesidad de tener una perspectiva de género en la construcción de viviendas. En palabras de la expositora, la asociación Madre Tierra busca acompañar y dar protagonismo a los sectores populares en la concreción de sus derechos económicos, culturales y políticos, a partir de la valorización de sus historias, identidades, valores y capacidades organizativas. Relató que, en sus inicios, Madre Tierra no había otorgado trascendencia a la transversalidad de género. Sin embargo, la expositora señaló que el 99% de los integrantes de los grupos promotores del mejoramiento de viviendas, que administran los créditos otorgados, eran mujeres, y que a su vez, la responsabilidad de convocar a los vecinos que necesitan mejoras también recaía en las mujeres. Ese hecho visibilizó las contradicciones que se plantean al considerar que la vivienda digna puede, paradójicamente, ser una cárcel para algunas mujeres que sufren violencia de género. A partir de entonces, se propusieron talleres de reflexión con las participantes de los proyectos con dos efectos: considerar las perspectivas de las mujeres con relación a las mejoras concretas a realizarse en las viviendas, y explorar el lema “Juntas podemos”, que apunta a la consolidación de la autoestima y la confianza en las posibilidades de lo colectivo.

El panel continuó dándole la palabra a Gladis Rodríguez, militante por los derechos humanos y co-fundadora de Zainuco, organización que se dedica a trabajar por la defensa de los derechos de las personas privadas de su libertad y contra la represión policial en la ciudad de Neuquén. La presentación se inició considerando las muertes en democracia causadas por tortura y violencia policial, como la de Teresa Rodríguez en 1997 y Carlos Fuentealba en 2007. En tanto aquellos asesinatos se produjeron en la vía pública y ante innumerables testigos, la disertante nos instó a imaginar lo que sucede en el interior de las cárceles; en sus palabras, “impunidad entronizada”.

La co-fundadora de Zainuco realizó un recuento de su repertorio de estrategias de lucha. Comenzó relatando cómo empapelaron Neuquén con denuncias de fiscalías que no habían recibido respuesta, y contó cómo luego, en consecuencia, vieron prohibido su ingreso a penales y comisarías. Prosiguió subrayando sus experiencias como querellantes en casos de derechos humanos, por medio del contacto con familiares de detenidos, en su mayoría mujeres, que constituyen la vía de comunicación con los prisioneros. Zainuco también abordó los abusos que sufren esas mujeres visitantes y sus hijos. Actualmente, se pretende transformar la sociedad a través de campañas que cuestionan el accionar del Poder Judicial, indicó la co-fundadora de esta organización. Por medio de un video institucional de Zainuco, se observaron tres tipos de acciones que realizó dicha institución frente a los tribunales: performances callejeras musicales, *performances* en las que se reconstruían requisas violentas, y la utilización de siluetas, como las utilizadas durante las movilizaciones por los desaparecidos durante la dictadura militar, con los nombres de las personas asesinadas en las cárceles.

La conclusión de este panel estuvo a cargo de Cristina Lescano, presidenta de El Ceibo, cooperativa socioambiental de recuperación de residuos que busca dignificar la labor de las recuperadoras y los recuperadores de residuos y favorecer las conductas ambientalmente sustentables. La disertante comenzó preguntándose cómo es posible transformar la situación de los recolectores de basura, y encontró respuesta en la dignificación de su trabajo cotidiano. La cooperativa El Ceibo promueve el trabajo como motor de cambio, y según su presidenta, eso los llevó a las más diversas acciones, desde revolver la basura a escondidas hasta la realización de talleres para el desarrollo de capacidades. Aunque tuvieron que superar varios obstáculos, entre ellos el incendio intencional de su lugar de trabajo, han realizado un centro de reciclado en Tecnópolis, en vinculación con el gobierno nacional, y han desarrollado valiosos vínculos internacionales, señaló la disertante. Continuó explicando que El Ceibo viajará a la India para relatar su experiencia y propagar la noción de dignidad en la recuperación de residuos, en un país donde las mujeres que realizan la separación de origen de los residuos son sumamente marginadas. Lescano dio fin a su presentación subrayando que la recuperación de residuos era un trabajo considerado masculino, y relató la “bronca” que generaba en los varones tener que negociar los precios con las mujeres de la cooperativa. En la actualidad, subrayó, todas las responsabilidades de la cooperativa son asumidas por mujeres.

Varias de las experiencias relatadas en este panel proponen sublevar identificaciones descalificadoras y promueven la dignidad y el empoderamiento de la mujer mediante afirmaciones positivas de identidades marginales, como por ejemplo las niñas en situación de calle o las recicladoras de basura. A su vez, ilustran iniciativas de la sociedad civil que se conjugan con los mecanismos

clásicos de inclusión bajo responsabilidad estatal, como la educación y el trabajo. Los relatos refuerzan las potencialidades de recurrir al arte para generar espacios de lucha contra la pobreza y la exclusión. Es así que varias iniciativas relatan el aprovechamiento de la creatividad como instrumento de transformación social. A través del juego, la fotografía cotidiana y las performances de protesta callejera, evidencian que es posible demandar derechos y visibilizar necesidades al mismo tiempo que se fortalece la auto-percepción de las propias capacidades por parte de las afectadas y los afectados.

#### *Panel 4: Las organizaciones sociales y sus prácticas de incidencia política*

Este último panel sobre los liderazgos de la sociedad civil fue moderado por Paula Magariños y se centró en las posibilidades que han encontrado las mujeres, a nivel local, de influir en la política, el acceso a derechos y las políticas públicas.

La presidenta de la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), Carolina Buceta<sup>23</sup>, comenzó afirmando que esa organización busca incidir en los ámbitos político y judicial en pos de promover los derechos de personas con discapacidad y la equiparación de oportunidades en el marco de los derechos humanos. Señalando el año 1998 como fecha de inicio de las actividades de REDI, institución que se desarrolló a partir del aporte de personas con discapacidad provenientes de distintas disciplinas. La disertante destacó que, sin embargo, la participación en REDI está abierta a cualquier persona.

Señaló la expositora que la ratificación, en el marco de la ONU, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad facilita el cumplimiento de esos derechos. Se refirió especialmente al artículo 19 de dicha convención, en el que se alude al derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad<sup>24</sup>. Sin embargo, actualmente REDI se encuentra abogando por el cumplimiento del cupo del 5% de personas con discapacidad en la planta laboral en los puestos estatales de la ciudad de Buenos Aires (establecido por la ley 1.502). Por ello, destacó su acercamiento a los legisladores, a quienes se les facilitan herramientas y argumentos que ayuden a incidir en aquellas situaciones donde, según se observa, no se cumplen los derechos de las personas con discapacidad.

La presidenta de REDI cerró su exposición destacando como estrategia de incidencia una amplia articulación con distintos sectores, como organismos del Estado (por ejemplo, la Dirección de Discapacidad y el INADI), organismos de derechos

---

23 Carolina Buceta es licenciada en Psicología e integra REDI desde 1998. Ella es una de sus miembros fundadores y cumple su segundo mandato consecutivo como presidenta de la organización.

24 <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tcccovns.pdf>

humanos y actores que intervienen en las políticas públicas, subrayando así la búsqueda del diálogo como clave para la construcción de una sociedad inclusiva.

Elsa Colqui, presidenta de la Casa de la Mujer “María Conti”, inició su exposición relatando el contexto de surgimiento, en la provincia de Jujuy, de esa organización, que lucha contra la opresión y la violencia de género, con el objetivo de enfrentar la impunidad y quebrar el silencio en una sociedad atravesada por desigualdades sociales y un marcado machismo, sostenido tanto por varones como por mujeres. La expositora vinculó el surgimiento de la Casa de la Mujer al fuerte impacto que suscitó en la localidad de San Pedro el caso Romina Tejerina<sup>25</sup>, a partir del cual se impulsó el movimiento de mujeres de la Corriente Clasista Combativa (CCC). En el marco de las acciones por la libertad de Tejerina —acampes frente a los tribunales y jornadas de debate, entre otras—, las mujeres comenzaron a compartir relatos acerca de situaciones de opresión ligadas a la violencia física y sexual, e incluso experiencias similares a la del caso Tejerina. De este modo, surgió la necesidad de abrir un espacio que abordara específicamente las problemáticas de género de las militantes, tal como es en la actualidad la Casa de la Mujer. Sin embargo, dicho espacio no recibe financiamiento, con excepción del aporte solidario de personalidades de la cultura como, por ejemplo, León Gieco.

Las actividades de la Casa de la Mujer se centran en el seguimiento de casos vinculados a la violencia hacia las mujeres de sectores populares en Jujuy. Por medio de la descripción de algunos de esos casos, Colqui puntualizó la importancia del acompañamiento personal de las mujeres en los procesos de denuncia y judicialización, así como en su tránsito por las instituciones de salud, donde es común observar la vulneración de sus derechos (por ejemplo, negación al acceso a la anticoncepción de emergencia o a la realización de abortos no punibles). Asimismo, la organización incide en la sociedad a través de la realización de denuncias públicas, por medio de “escraches” y solicitudes de destitución para jueces cuyas resoluciones favorecen a los agresores y no reconocen la situación de indefensión de las víctimas de violencia sexual. Por último, destacó logros tales como la sanción de una resolución ministerial para declarar la emergencia sexual en la localidad de San Pedro y de una ordenanza sobre violencia sexual y doméstica.

El panel continuó con la exposición de Eliana Luna<sup>26</sup>, actual presidenta de FAVIM Acción Ciudadana, organización que orienta su labor a la búsqueda de justicia mediante el reforzamiento de la cultura cívica y la formación en materia de derechos ciudadanos.

---

25 Romina Tejerina quedó embarazada producto de una violación sucedida el 1 de agosto de 2002; el 10 de junio de 2005 fue condenada a catorce años de prisión por el asesinato de su hija, producto del mencionado hecho de violencia sexual.

26 Eliana Luna es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública. Entre 2009 y 2012 fue presidenta de FAVIM Acción Ciudadana.

Luna sostuvo la importancia de entender la participación ciudadana como forma concreta de transformar realidades, y destacó especialmente el interés en ampliar el sentido restringido de los derechos políticos, asociados comúnmente de modo exclusivo con el derecho al voto. Manifestó que la participación y organización social, además de impulsar la conquista de derechos, favorecen la construcción de identidades positivas en detrimento de situaciones de vulnerabilidad; y además, refuerzan el empoderamiento de la ciudadanía, en la medida en que los logros obtenidos se evidencian y ofician de disparadores para la consecución de nuevos objetivos.

Otros focos de incidencia del accionar de FAVIM se vinculan a la promoción de la transparencia en las políticas públicas. La presidenta de la organización subrayó que la corrupción estructural, además de profundizar la pobreza, vulnera los derechos de las mujeres, lo que se observa en casos de violencia sexual y trata de personas. Por último, señaló como objetivo la búsqueda de influencia en la toma de decisiones políticas, no solamente en cuanto a su contenido, sino también en sus formas y en los procesos implicados.

La cuarta disertante, Silvia Couyoupetrou, de Convocatoria Neuquina<sup>27</sup>, comenzó su intervención poniendo de relieve que las asociaciones de la sociedad civil trazan sus objetivos de acuerdo con el contexto político en el que emergen y, a la vez, el carácter de su accionar también es político. En ese sentido, Convocatoria Neuquina se orientó a trabajar fuertemente en pos de resolver las grandes falencias y abusos denunciados desde diversos sectores de la ciudadanía hacia el gobierno provincial liderado por Jorge Sobisch. Convocatoria Neuquina apunta a incidir en los mecanismos de actuación del Poder Judicial provincial para aumentar la transparencia de sus procesos y su independencia respecto del Poder Ejecutivo. La expositora quiso destacar el peso que tiene en la vida de las personas el accionar de los jueces, por lo que se impone la necesidad de un control ciudadano sobre los magistrados, especialmente cuando los afectados son personas en situación de pobreza, definidas por la expositora como “población cautiva” del Poder Judicial.

En torno a las acciones de la organización, se destacó su búsqueda de incidencia en el Consejo de la Magistratura para transformar los mecanismos de elección de los jueces, promoviendo su elección abierta por parte de la ciudadanía. Se propuso también: la confección de estadísticas con el fin de detectar y analizar a largo plazo los dictámenes y sentencias tendenciosos por parte de los jueces; la apertura de las audiencias al público en general y la publicación de todas las sentencias, entre otras líneas de acción.

---

<sup>27</sup> Silvia Couyoupetrou es licenciada en Trabajo Social y preside la asociación civil Convocatoria Neuquina, surgida en 2004 por iniciativa de profesionales e integrantes de organizaciones intermedias preocupados por la calidad de la democracia y la independencia del Poder Judicial en la provincia del Neuquén.

La disertante concluyó su intervención reflexionando respecto de la dimensión simbólica presente en el accionar del Poder Judicial, presentando ejemplos disímiles, como las torturas en las cárceles, que no aparecen como hechos sobre los que se deban dar explicaciones ni establecer condenas, o la violencia psicológico-doméstica hacia las mujeres. En ambos casos, la omisión de reacciones condenatorias por parte del Poder Judicial sugieren, para la expositora, un posicionamiento implícito que favorece roles y relaciones de opresión naturalizadas.

Las exposiciones del cuarto panel concluyeron con las palabras de Estela Pérez Moncunill<sup>28</sup>, representante de Ejercicio Ciudadano, organización presente desde hace casi veinte años en la ciudad de Rosario. Según la expositora, la historia de Ejercicio Ciudadano se remonta a los años posteriores a la recuperación de la democracia, cuando se suscitó un período de resquebrajamiento entre la ciudadanía y la política. Recuperar este vínculo se erigió como uno de los objetivos de la organización, a partir de tres líneas de acción: la formación de una ciudadanía activa con pleno conocimiento de sus derechos y responsabilidades, el fortalecimiento de un sistema de justicia independiente y el impulso de mecanismos de control cívico para garantizar la transparencia de los actos de gobierno.

La expositora destacó que la participación ciudadana constituye en la actualidad un principio que ha ganado legitimidad y contra el que difícilmente puedan hallarse opositores declarados; sin embargo, ese principio debe entenderse como herramienta de transformación social. De esta manera, la disertante pasó a describir las áreas de trabajo de la organización, destacando algunos puntos en particular. Desde el área electoral, Ejercicio Ciudadano impulsa el desarrollo de observatorios para monitorear gastos de campaña; en el área de gobierno, se pautan acuerdos de transparencia y se brega por la publicidad de todos los actos de gobierno; en cuanto a la construcción de la ciudadanía, se destacó el trabajo con jóvenes a través del dictado de talleres en colegios secundarios. Una cuarta área de acción se denomina “Rosario sustentable”; desde allí se trazan acciones de control estatal en pos de la mejora de la calidad de vida en la ciudad.

### **3.3. Reflexiones a partir de las experiencias de liderazgo de mujeres en la sociedad civil**

En el transcurso de los cuatro paneles sobre liderazgos en la sociedad civil, se observó la incidencia de las mujeres en las formas que adopta la participación y la construcción de demandas políticas al Estado.

---

28 Estela Pérez Moncunill es politóloga y magister en Sociología y Ciencia Política. En 1994, junto con un grupo de profesionales, fundó Ejercicio Ciudadano.

Por un lado, los cuerpos de las mujeres son moldeados y definidos por las exigencias de las protestas sociales y las necesidades producto de las transformaciones económicas y políticas sufridas en nuestro país<sup>29</sup>. Por el otro, los problemas cotidianos de las mujeres que son participantes activas en la sociedad civil tienen una incidencia directa en la definición de los problemas sociales por solucionar, las actividades que realizan y las alianzas que construyen movimientos y organizaciones.

Diversas exposiciones, a lo largo de los cuatro paneles, ilustraron cómo organizaciones centradas en la lucha contra la pobreza comenzaron a formar parte de la red por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Seguro y Gratuito, al reconocer los riesgos cotidianos que implican los abortos clandestinos para las mujeres que militan en sus filas. Asimismo, subrayaron que diversas iniciativas centradas en el derecho a la vivienda modificaron sus actividades al reconocer la participación de las mujeres en hacer efectivo ese derecho y analizar sus necesidades específicas en la construcción de las mismas. Más aún, diversas panelistas identificaron la necesidad de profundizar el acompañamiento a las mujeres, para evitar la vulneración de sus derechos en hospitales, cárceles y tribunales.

Por último, el cuarto panel puso de relieve las crecientes preocupaciones que manifiestan las organizaciones que intentan incidir en el Poder Judicial, respecto de la independencia de poderes del Estado. Las experiencias centradas en la relación con el Poder Judicial han influenciado la producción de ordenanzas, leyes y decretos en temáticas vinculadas a la violencia sexual y doméstica y a los derechos de las personas con discapacidad. No obstante, debemos remarcar que los progresos normativos en materia de derechos de las mujeres que se evidencian en el contexto nacional suelen verse eclipsados por la variabilidad de la experiencia federal en diversos puntos del país, donde se observan grandes distancias entre la letra de la normativa, la administración de la justicia y la experiencia cotidiana de las mujeres. Esto muestra el largo camino que tienen aún por recorrer las mujeres líderes que buscan incidir en sus ámbitos locales.

### **3.4. Experiencias de liderazgo en la política**

*Panel 1: La historia detrás del número. La Ley de Cupo en la Argentina 20 años después: avances y retrocesos*

El panel fue inaugurado por la moderadora Mariana Caminotti, que presentó al público datos de interés desde una perspectiva comparada que permitió ubicar a la Argentina en el mundo y mostró la variabilidad en la puesta en práctica de la ley en las diversas provincias.

---

29 Para un debate sobre el cuerpo en la protesta durante el neoliberalismo, ver: Sutton, 2010.

En relación con el porcentaje de mujeres en el Poder Legislativo y sobre datos de 150 países, la Argentina se encuentra posicionada, en 2012, en el puesto 17. Cuenta con un 37,4% de mujeres en la cámara baja y un 38,9% en la cámara alta. El país que mayor porcentaje de mujeres presenta en 2012 es Rwanda, con un 56,3% en la cámara baja y un 38,5 % en la cámara alta.

En cuanto a la adopción de la Ley de Cupo a nivel nacional, el panorama de la variabilidad provincial presentado por Caminotti mostró una mayoría de provincias que adoptaron la ley en paralelo con su aprobación nacional en 1991. Entre 1992 y 1997, veinte provincias argentinas sumaron su aprobación en los mismos términos porcentuales que la ley nacional, que exige un mínimo de 30% de mujeres en las listas electorales. Las provincias de Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro y Misiones constituyen casos en los que se aumentó ese porcentaje hacia la paridad, exigiendo un 50% de mujeres.

Los casos de adopción tardía corresponden a las provincias de Jujuy y Entre Ríos, que recién en 2010 y 2011 respectivamente aprobaron la Ley de Cupo, exigiendo el mismo porcentaje mínimo que la ley nacional. Por ello mismo, este panel presenta tanto la experiencia nacional de adopción de la ley como la de estas provincias tardías, tomando como ejemplo el caso jujeño.

La primera disertante del panel “Experiencias de liderazgo en la política” fue María Luisa Storani<sup>30</sup>, diputada nacional por la provincia de Buenos Aires, perteneciente a la Unión Cívica Radical. Su exposición comenzó recuperando la historia reciente de las mujeres políticas que se formaron a la luz de ideales feministas. Se retrotrajo a la última dictadura militar, durante la cual se desarticuló el feminismo como movimiento, a pesar de que las feministas seguían participando en distintos espacios políticos. Para el caso de mujeres incorporadas a partidos políticos, la diputada describió el clima previo a la recuperación de la democracia como de una gran efervescencia partidaria, que derivó en el triunfo del radical Raúl Alfonsín con el 51% de los votos. Momentos de gran peso histórico como aquel tuvieron como correlato un fuerte trabajo realizado por las mujeres al interior del partido, aunque, señaló la diputada, ello no implicó que los puestos políticos fueran ocupados luego por mujeres. Una de las labores legislativas en pos de los derechos de las mujeres que más destacó Storani fue la de Florentina Gómez Miranda, especialmente en relación con la Ley de Divorcio y la Ley de Patria Potestad Compartida.

---

30 María Luisa Storani es licenciada en Sociología por la Universidad del Salvador. Es parte del Foro de Mujeres Políticas del Cono Sur, de la Fundación Friedrich Ebert. Es fundadora del CEDEM-Centro de la Mujer, una ONG en San Fernando. Fue concejala de San Fernando por la UCR durante el período 1994-2001. Desde 2009, se desempeña como diputada nacional por la provincia de Buenos Aires.

Uno de los hitos importantes que impulsó un trabajo conjunto en torno a la Ley de Cupo fue el Vº Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, realizado en San Bernardo en 1990<sup>31</sup>. La diputada recordó que en dicho encuentro, las mujeres políticas no accedían a los debates porque las concurrentes no se lo permitían. Sin embargo, decidieron hacer un taller abierto, del cual surgió un espacio multisectorial desde donde se planteó un acuerdo para la votación de la ley, que a partir de la labor en comisiones legislativas salió por despacho de minorías. En ese contexto, se realizó un fuerte trabajo federal en conjunto con la Fundación Friedrich Hebert. Estos seminarios de formación sirvieron para generar adhesiones para la ley a nivel nacional. Aprobada la ley, los motivos de esa sanción continuaron siendo materia de reflexión: algunas personas la adjudicaban al trabajo de las mujeres, mientras que otras posturas sostenían que la aprobación se debió simplemente a una decisión política de los partidos.

Storani señaló algunas continuidades y rupturas, en los últimos años, en torno al trabajo de las mujeres políticas, sus logros y dificultades. No bien comenzaron a ocupar puestos de relevancia, fueron foco de intensa observación y fuertes críticas. Uno de los aspectos que se pusieron en duda fue la capacidad de trabajo de las mujeres. Storani sostuvo que aún hoy, a pesar de cierto aligeramiento de la presión, la mirada continúa puesta en las mujeres. Por otra parte, destacó que hasta hace poco tiempo las mujeres participaban en las comisiones de Familia, Cultura o Educación, pero que en la actualidad asisten a todo tipo de comisiones, incluso a aquellas que trabajan con temas tales como la minería u otros asociados típicamente con actividades “masculinas”.

La expositora destacó una notable modificación en la agenda política, transformación que vincula entre sí dos procesos: el aumento del porcentaje de mujeres, que hoy es mayor en la Cámara de Senadores que entre los diputados, y el trabajo transversal que se continúa realizando entre partidos políticos para instalar temáticas de género. Estas alianzas se producen a pesar de que no todas las mujeres políticas se definen como feministas. En cuanto al repaso sobre los avances en la legislación actual, la diputada mencionó el reciente reconocimiento de la figura de feminicidio, el 18 de abril de 2012, y mencionó la discusión sobre la interrupción voluntaria del embarazo, que por tercera vez tiene estado parlamentario: en marzo de 2012 se juntaron casi 60 firmas y se organizaron audiencias públicas con invitados internacionales, subrayando la incidencia de estas iniciativas en las decisiones de los legisladores y el conocimiento del tema. Storani dio cierre a su exposición enfatizando la importancia de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW, y subrayó la participación activa de legisladores varones en dicho proceso.

---

31 Para más información, ver:  
<http://www.lolaghluna.com/videos/15VencuentroFeminista/15VencuentroFeminista.html>.

La segunda exposición sobre las experiencias en torno a la aprobación de la Ley de Cupo en Jujuy estuvo a cargo de Salma Haidar<sup>32</sup>, militante del justicialismo, presidenta de la organización Sujeto y Predicado y una de las impulsoras del recurso de amparo que reclamó la efectiva implementación de la Ley de Cupo en Jujuy. La expositora se centró en las acciones realizadas para la aprobación de la ley en su provincia, lograda recién en 2010, es decir veinte años después de su aprobación a nivel nacional. Durante aquellos veinte años, diversos grupos que se posicionaban a favor de la ley debieron enfrentar un sinnúmero de pretextos y trabas ideológicas y políticas. Señaló Haidar que a pesar de su militancia en el justicialismo, ese movimiento no se plegó al impulso de la ley en Jujuy. Otra dificultad recayó en que las propias mujeres se manifestaban públicamente en contra de la ley; además de posturas ideológicas, en algunos casos ello se debió a presiones partidarias. A modo de ilustración, subrayó que se llegaron a ofrecer candidaturas a algunas mujeres con la condición de que no hablaran públicamente sobre el tema de la Ley de Cupo.

Como estrategias adoptadas, los sectores a favor de la ley recurrieron a un trabajo de diálogo y persuasión a nivel provincial con los tres poderes, recurriendo incluso al apoyo de legisladoras reconocidas por su legitimidad (por ejemplo, Virginia Franganillo y Gloria Avan). Otra acción destacada fue el armado de una multisectorial para sumar adhesiones al pedido de la ley, conformada no solo por distintos partidos políticos, sino también por sectores independientes.

Empero, el punto de inflexión que dio paso a la aprobación de la ley fue la presentación de una acción de amparo ante el Tribunal en lo Contencioso Administrativo, que sancionó favorablemente e instó a los demás poderes a cumplir con las cuotas de acceso a las mujeres en los cargos electivos. Haidar señaló que el fallo generó tanto rechazo que desde sectores opositores se llegó a exigir un *jury* a los jueces responsables. Pero posteriormente, mediando la reacción de decenas de organizaciones sociales, esa exigencia quedó sin efecto. Incluso al momento de sanción de la ley, con dos proyectos en tratamiento en la Legislatura, se suscitaron una serie de conflictos cuando las fuerzas policiales impidieron el acceso a las mujeres que habían presentado el amparo, les cerraron las puertas e incluso impidieron expresarse a algunos legisladores. Finalmente, el proyecto que prosperó fue el presentado por el oficialismo, conocido como el “dos por uno” (no más de dos personas del mismo sexo consecutivas en las listas). Haidar dio cierre a su disertación señalando que, sin embargo, en combinación con el sistema D’Hondt<sup>33</sup>, la ley resulta ineficaz.

---

32 Salma Haidar estudió en el profesorado en Literatura, es profesora superior de Música y licenciada en Ciencias Religiosas. Es también la presidenta de la fundación Sujeto y Predicado, una organización que trabaja por los derechos políticos de las mujeres en su provincia desde hace casi dos décadas.

33 Dicho sistema es una fórmula electoral creada por Víctor d’Hondt que permite calcular el número de cargos electos asignados a las candidaturas, en relación proporcional a los votos conseguidos.

Este primer panel sobre los liderazgos de las mujeres en la política subrayó que al 2012 todas las provincias del país han adoptado una Ley de Cupo. Las últimas lo hicieron hace menos de dos años; otras jurisdicciones, en tanto, superaron las expectativas de la propuesta nacional del 30%. Las experiencias de la aprobación de la Ley de Cupo puestas de manifiesto por Storani y Haydar ponen de relieve —a pesar de las diferencias entre los contextos— algunas dificultades y estrategias en común. En primera instancia, subrayan la resistencia social a la equidad de género, que derivó en años de lucha para concretar la Ley de Cupo, y sigue resultando un obstáculo para llevar adelante otras reivindicaciones de justicia. En segundo lugar, las experiencias evidencian la eficacia del trabajo multisectorial con propuestas de transversalidad entre una diversidad de organizaciones, incluyendo partidos políticos que suelen estar enfrentados entre sí. Por último, cabe destacar, respecto de las mujeres políticas, la relevancia de su lucha por la equidad de género; pese a los contextos adversos dentro y fuera de sus agrupaciones de pertenencia, ellas supieron dar batalla por los derechos humanos de las mujeres y han demostrado cómo las convicciones pueden traducirse en eficacia política, pues obtuvieron, en las últimas décadas, resultados alentadores.

*Panel 2: Las mujeres políticas en primera persona. Diálogo con legisladoras y funcionarias y su vínculo con las organizaciones de la sociedad civil*

Inició este segundo panel sobre las mujeres políticas la directora ejecutiva de ELA, Natalia Gherardi, quien señaló que en ese espacio se abría la posibilidad de retomar temas de interés ya trabajados en el Foro, a partir de la experiencia de estas mujeres que forman parte o se vinculan a la sociedad civil pero, a su vez, ocupan cargos públicos y batallan en lo público desde ámbitos partidarios. Lo interesante entonces, señaló la moderadora, consiste en observar las particularidades de sus desafíos y estrategias.

La primera invitada del panel fue Isolda Calsina<sup>34</sup>, legisladora de la provincia de Jujuy y primera mujer en presidir el Colegio Público de Abogados local. Desde ese puesto, se conectó con otros colegios de profesionales para encarar problemáticas de la provincia desde una perspectiva interdisciplinaria. Calsina dio comienzo a su intervención haciendo una mención especial a Haydée Birgin, la presidenta de ELA, por su dedicación y por lo que significa para tantas mujeres, palabras que merecieron un aplauso del público. También valoró el hecho de compartir un espacio con tantas mujeres hacedoras. Señaló su orgullo por ser jujeña, a pesar de

---

34 Isolda Calsina es licenciada en Abogacía. En 1997 se convirtió en la persona más joven y la primera mujer en presidir el Colegio Público de Abogados de la provincia de Jujuy. Además, tomó la iniciativa de reunir a los presidentes de los otros colegios de profesionales para reflexionar sobre los problemas de la provincia y buscar propuestas desde una perspectiva multidisciplinaria, constituyendo el Foro de Colegios Profesionales de Jujuy. En 2006, creó la Fundación FORINS, un ámbito para trabajar por el fortalecimiento de las instituciones mediante la enseñanza de derechos y obligaciones.

que esa provincia sea machista, y señaló que sus logros actuales están relacionados con la afirmación de su identidad. Incluso afirmó que el machismo imperante la ayudó a desarrollar la astucia para encontrar nuevas formas de pensar y actuar.

La legisladora comentó que su intención no era tanto armar un relato, sino compartir palabras para llegar al corazón. Destacó que ser mujer es una enorme oportunidad, que permite ver la vida desde la sensibilidad y trazar una conexión con cosas profundas y elevadas, lo que muchas personas no se permiten. En sus palabras: “las mujeres nos permitimos soñar”. Puso como ejemplo que ya desde su infancia soñaba con ser abogada y lo consiguió, y que siendo adulta soñó con presidir el Colegio de Abogados, y también lo logró. En ese sentido, destacó lo importante que es atreverse, probarse a una misma y permitirse equivocaciones, reconociendo también que a veces “no tenemos las mejores ideas”.

Por otra parte, mostró su involucramiento y relación actual con la enseñanza, entendiendo que gobernar es “educar al Soberano” —parafraseando a Sarmiento— y también es guiar con el ejemplo. De este modo, afirmó que presidir el Colegio de Abogados la llevó a enseñar derechos y obligaciones a través de la fundación FORINS - Fortalecimiento Institucional, de la que forma parte, como manera de colaborar con el fortalecimiento de la democracia. Una de las dificultades que debió afrontar fue la denuncia recibida de parte de un cuerpo de abogados que consideraba que la enseñanza de derechos y obligaciones, por parte de FORINS, era “competencia desleal”. A pesar de las presiones, continuó llevando adelante el lema de la fundación, que declara la importancia de la participación ciudadana y el deber de involucrarse; en definitiva, de “hacerse cargo de la democracia”.

Calsina continuó afirmando que esos caminos recorridos la llevaron a la participación política y a fundar un nuevo partido en la provincia de Jujuy, en una época donde no había aún Ley de Cupo. Luego de perder tres elecciones, en la cuarta ingresaron los primeros legisladores, tras realizar una buena elección en 2011, cuando se decidió conformar un frente con la UCR, que venció al oficialismo y obtuvo el 62% de los votos. Calsina encabezaba en ese momento la lista de diputados provinciales.

Hacia el final de su intervención, la legisladora quiso destacar que las mujeres de Jujuy han sido registradas muy escasamente por la historia, porque no eran consideradas importantes. Con excepción de casos notables como el de Juana Azurduy, a las mujeres jujeñas se las mencionaba solo en los casos en que estaban emparentadas o relacionadas con algún varón destacado, como “las hijas de” o “las esposas de”; de lo contrario, pasaban desapercibidas en todos los sentidos. Por ello, se impone el deber de abrir brechas para las generaciones futuras, lo cual es uno de los anhelos más arraigados de las mujeres. Subrayó entonces la

capacidad de las mujeres de dar y transmitir vida debe ser entendida también como el amor y el afecto que las mujeres le brindan a la sociedad: ese es un poder que no está en los cargos, señaló, sino vinculado al hacer y a la fuerza del intelecto y de las convicciones. Sintetizó, a modo de cierre, las herramientas que considera propias de las mujeres: “sumar donde hay división, construir donde hay oposición, escuchar donde nadie quiere ver ni oír”. Definió que esas herramientas eran tan simples como necesarias para hacer un bien al mundo.

Por su parte, Ada Galfré<sup>35</sup>, quien desde 2008 se desempeña como Secretaria de Desarrollo Humano de la Municipalidad de San Salvador de Jujuy, compartió los motivos que la llevaron a tomar la decisión de ser una mujer política. Señaló, citando a Hannah Arendt, que para ella “la política es la libertad”. Relató su primer contacto con los derechos humanos a partir de la pérdida, con el secuestro de su marido tras el golpe de Estado de 1976. Es por ese motivo, afirmó, que las personas han asociado por mucho tiempo a los derechos humanos únicamente con el derecho a la vida, por ejemplo, a causa de la presentación de recursos de habeas corpus para obtener información acerca del paradero de los seres queridos. La expositora quiso mostrar que en aquellos momentos no se concebía la alimentación ni la educación —y mucho menos, la salud reproductiva— en términos de derechos humanos.

Su trayectoria, según compartió con el público, comenzó en un sector de la UCR donde militó a partir de su profesión como trabajadora social, posicionándose luego como legisladora y orientándose hacia los derechos de las mujeres, muchos de los cuales ya estaban plasmados en la Constitución, pero no se hacían efectivos. De ese modo, se dedicó a temas como protección de niños, niñas y adolescentes, violencia doméstica y salud reproductiva. Se enfocó, tras el logro de nuevas legislaciones, en la concreción de políticas públicas para que los derechos se efectivicen y para que la gente se apropie de las primeras leyes impulsadas, tal como sucedió con la Ley de Salud Sexual en la provincia de Jujuy. Galfré comentó que una de las estrategias, surgida gracias a la militancia compartida con otras mujeres, fue intimar al gobernador apelando a su obligación de cumplir con la Constitución, en tanto la salud reproductiva ya formaba parte de aquella. A su vez, destacó la capacidad de presión de las mujeres cuando trabajan en red, ejemplificando el punto con la mención de la presencia de doscientas mujeres que

---

35 Ada Galfré es licenciada en trabajo social. Fue diputada provincial por la UCR en dos períodos (1995-1999 y 2001-2005). Es autora de leyes de educación sexual y reproductiva. Fue representante del gobierno nacional ante la OEA respecto de temas indígenas. Recibió el premio a la Mejor Legisladora por su trabajo a favor de los derechos de las mujeres y el premio a la Mujer del Año 2011, en Jujuy. Actualmente es asesora del Senado de la Nación y coordinadora del Instituto de Políticas Públicas de Jujuy.

se hicieron presentes en la Casa de Gobierno para apoyar la ley. Un argumento fuerte que se utilizó fue el derecho a la salud y a la información para poder elegir, mostrando también que las elevadas cifras de mortandad materna en Jujuy eran un correlato de la vulneración de los derechos de las mujeres. Señaló que otras leyes fueron impulsadas de la misma manera, pero subrayó un sistemático desfasaje entre los logros en el ámbito legislativo y la implementación de la ley, para el que no faltan pretextos formales, como la falta de reglamentación para evitar hacer efectiva la norma.

En relación con los vínculos trazados con la sociedad civil, Galfré comentó que su labor legislativa se vio más acompañada por mujeres de las organizaciones que por su propio bloque partidario, aunque rescató que al menos sus colegas políticos no se opusieron a su trabajo. Fue en esa “soledad política” que propuso la creación de CAMBIO, organización que recorre la provincia de Jujuy con el objetivo de trabajar en la apropiación de derechos. Rescatando un lema de 1983, Galfré sostuvo que: “frente a un derecho no ejercido hay un derecho perdido”. El propósito es evitar llegar a situaciones de vulneración de derechos y para eso, los derechos y leyes deben conocerse, afirmó la expositora.

Por otra parte, describió que en su provincia se está llevando adelante un programa de paridad de género e igualdad de oportunidades, pero incorporando la transversalidad para evitar que las cuestiones de género no se conviertan “en un espacio de mujeres para hablar de temas de mujeres”: si la sociedad está formada por varones y mujeres, identificar las problemáticas sociales y trazar soluciones corresponde a los varones y a las mujeres en conjunto.

Hacia el final de su exposición y de acuerdo con los tópicos esbozados, la disertante mostró un panorama crítico de la situación actual en la provincia. A nivel de desarrollo humano, Jujuy está ubicada en el puesto 23, el último lugar respecto del resto de las provincias argentinas. La mortalidad materna es tres veces superior a la media nacional y esa índice se halla estrechamente vinculado a la realización de abortos inseguros. Por ende, la exigencia crucial sigue siendo la instauración de políticas públicas que garanticen el cumplimiento de derechos y la igualdad de oportunidades: que los servicios lleguen a todos y a todas. En paralelo, se realizan denuncias por mal desempeño a funcionarios públicos, por incumplimiento de la ley. Así se procedió al notar la inamovible cifra de 2.000 casos anuales de víctimas de violencia en San Salvador; aun cuando no estén de acuerdo con la salud reproductiva o educación sexual, los funcionarios estatales tienen, en tanto tales, la obligación de cumplir con las leyes correspondientes, subrayó con vehemencia Galfré. Por otro lado, se acude a los recursos de amparo; una estrategia eficaz fue presentarlos paralelamente a través de una ONG con un

caso testigo. Ese pedido fue el que prosperó, y no así el presentado por las diputadas. Lo llamativo es que el gobierno llegó al máximo tribunal para intentar evadir la responsabilidad del cumplimiento de la ley, que por otra parte representa un derecho constitucional en todos los niveles.

La última intervención correspondió a Cintia Frías, concejala, directora de Políticas de Género del municipio de Morón e integrante del Frente de Mujeres de Nuevo Encuentro. Luego de los agradecimientos de rigor, celebró la oportunidad del panel como oportunidad para reflexionar con otras mujeres en tanto colectivo y, asimismo, para pensar en primera persona algunas trayectorias políticas. Señaló el año 2005 como aquel en el que Nuevo Encuentro se incorporó al municipio de Morón, describiendo a dicha fuerza política como poseedora de una gran capacidad de transformación, debida en parte a la participación de mucha gente joven.

Señaló que los primeros años constituyeron un desafío para pensar políticas públicas en pos de revertir situaciones de derechos vulnerados. En este contexto, surgió la idea de crear una dirección de políticas de género a nivel municipal. Marcó como importante el accionar de la agrupación Mujeres al Oeste, que acompañó al Estado municipal en ese proceso. Como parte de su trayectoria política y laboral, la expositora mencionó su trabajo previo en el área de desarrollo social y en agrupaciones sociales. Compartió una reflexión en torno a esas instancias acerca de cómo las mujeres suelen trabajar por los derechos de otros, por los hijos, por problemáticas barriales. Fue luego de esas labores que pudo acercarse al tema de los derechos de las mujeres, remarcando un aspecto enriquecedor que dicho proceso pudo desarrollar respecto de la totalidad del colectivo político. Frías describió cómo el partido fue generando medidas y acciones, ya sea en el plano del desarrollo de políticas públicas, a nivel legislativo o en el interior del mismo partido. Comentó que es común observar secretarías de juventud en los partidos políticos; por eso concibió como un hito en la política municipal la creación de la Dirección de Género. Otro hito señalado fue el planteo de la paridad de candidatos varones y candidatas mujeres en las listas para concejales y para integrar el Consejo Escolar —actualmente, paridad concretada también en las secretarías ejecutivas municipales—, destacando que fue todo un ejercicio, especialmente para los varones de la agrupación, proponer a mujeres líderes del partido que hasta el momento no habían tenido una ocasión concreta para ocupar cargos. Comentó, para ilustrar ese punto, que a los varones simplemente “no se les ocurrían nombres de mujeres para proponer”.

En cuanto a las políticas públicas diseñadas, una propuesta importante, a la vez que desafío, fue la intención de transversalizar la política de género. La estrategia allí consistió en trabajar junto con la Fundación Friedrich Ebert en un plan de

igualdad de oportunidades que evitara la conformación de un área de género que terminara trabajando en forma aislada. El propósito fue, entonces, atravesar la perspectiva de género en áreas tales como infraestructura y hábitat, entre otras. Este resultó, para la expositora, un desafío considerable también, así como el trabajo con todas las secretarías y sus directores. La última dimensión de trabajo señalada por la disertante fue el ámbito legislativo, desde donde se aprobaron ordenanzas que brindaron un marco jurídico al resto del proceso.

Este panel, que contó en primera persona la experiencia de mujeres que hacen política, develó algunos de los interrogantes que recorrieron los debates de Foro Nacional Lidera 2012. En primer lugar, resaltó la relevancia de la gestación de vínculos entre las mujeres políticas y las organizaciones de la sociedad civil. Aun cuando dichas relaciones se cristalicen de diversos modos, observamos que en ocasiones las mujeres políticas forman o fundan iniciativas en la sociedad civil para apoyar su labor legislativa, o suelen mantener un diálogo fluido con iniciativas sociales. En las experiencias en las que se indican avances en materia de derechos, se observa un trabajo mancomunado entre la sociedad civil y el mundo de la política partidaria. Tal como se desprende de las experiencias relatadas en este panel, esto sucede tanto a nivel nacional como provincial y municipal.

En segundo lugar, cabe resaltar que una de las estrategias que subrayaron las expositoras para institucionalizar una agenda de género consiste en la transversalización con perspectiva de género. Dicho trabajo transversal permite no recaer en el armado de áreas construidas “por iniciativa de mujeres, sobre temas de mujeres”, que corren el peligro de quedar “encapsuladas” y carecer de capacidad de incidencia real.

Todas las expositoras rescataron el espacio de transformación en lo legislativo, pero remarcaron —como se observó a lo largo del Foro— la distancia entre la letra de la ley, su implementación y la efectivización de los derechos, es decir, aquello que implica una mejora concreta en la vida cotidiana de las personas. En relación con este tercer punto, se identificaron ciertos obstáculos, visibles en las estrategias de oposición ideológica abierta y en mecanismos más sutiles, como el uso de pretextos para evadir la sanción y el cumplimiento de leyes que beneficiarían a un grupo menoscabado en sus derechos.

Asimismo, se destaca el trabajo a nivel local en torno a la equidad de género, que en ciertos municipios ha tenido buenos resultados. El ejemplo de la Dirección de Políticas de Género de Morón y la experiencia del municipio de San Salvador muestran una modificación del paradigma desde el que se propone, por lo general, el diseño de las políticas públicas. Lo que sugieren estos ejemplos es la importancia de pensar estrategias de actuación conjunta, no solo enfocadas en el

Poder Ejecutivo y las legislaturas, sino que también se focalicen en la capacitación y el cambio conceptual en los cuerpos de profesionales que conforman las burocracias estatales.

Por último, debemos remarcar que las historias de estas mujeres políticas develan que llevar adelante reivindicaciones que pueden ser vistas por algunos como “inconvenientes” puede derivar en ataques personales y en situaciones de humillación o estigmatización de las mujeres que las impulsan. En la medida en que las luchas son encarnadas por personas reales en ámbitos concretos, no debemos desatender el correlato de impacto en la subjetividad que conlleva la resistencia ideológica al avance de los derechos de las mujeres.

### **3.5. Herramientas de fortalecimiento institucional para organizaciones de la sociedad civil**

Este panel, moderado por Constanza Tabbush, planteó algunos instrumentos para articular aquellos paneles que abordaron el liderazgo en la sociedad civil y los que se enfocaron en la política partidaria. Parte del proceso de investigación realizado para el Proyecto Lidera implicó la identificación de ejes transversales que mostraban problemáticas emergentes de la participación de las mujeres a nivel local. Estos temas recurrentes fueron el puntapié inicial de las capacitaciones que realizó ELA junto a las organizaciones de la sociedad civil en las seis localidades que formaron parte del estudio. Dichas temáticas abrevaban sobre la importancia de la creación de vínculos y redes; la relación con las instituciones estatales; los recursos y el financiamiento de las experiencias; y la necesidad de conciliar responsabilidades domésticas, trabajo remunerado y participación social. Este panel propuso reflexionar respecto de algunos de los instrumentos con los que las iniciativas sociales pueden afrontar estas problemáticas.

El panel comenzó con la exposición de algunas de las claves para el desarrollo institucional de organizaciones sociales, a cargo de Mariana Lomé<sup>36</sup>. Para reflexionar sobre el lugar de las organizaciones en la construcción de equidad, igualdad de oportunidades y nuevos espacios de expresión, la coordinadora del posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro de la Universidad de San Andrés presentó información que orientó nuestra apreciación del sector sin fines de lucro. Primero, subrayó que en un contexto caracterizado por la desconfianza en las instituciones, la sociedad civil ocupa los primeros cuatro puestos en cuanto a

---

36 Mariana Lomé es licenciada en Comunicación Social por la UBA y realizó un posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro en la Universidad de San Andrés/CEDES, del cual se desempeña actualmente como coordinadora. Tiene una amplia trayectoria de trabajo en la sociedad civil. Fue directora ejecutiva de la Fundación Compromiso, y coordinadora de socios y comunicaciones en la Fundación Vida Silvestre Argentina. Es autora del libro *La comunicación es servicio*. Además, es profesora titular en la Fundación Walter Benjamin y la Universidad CAECE, entre otras actividades académicas.

confianza de los ciudadanos. Pero que, sin embargo, la alta percepción de la corrupción en el país afecta también a las organizaciones de la sociedad civil, y señaló, a su vez, que la participación en dichas organizaciones suele ser limitada.

Es en dicho contexto institucional que debemos, según la expositora, analizar las fortalezas y debilidades de nuestra sociedad civil. Entre las fortalezas se señalaron: la capacidad de adaptarse al entorno, el alto nivel de compromiso solidario, la calidad y pluralidad de los recursos humanos, los recursos tecnológicos que potencian la comunicación, y su reconocimiento como actor clave para la promoción de derechos y el empoderamiento de diversos colectivos. Entre las debilidades, se subrayó la limitada democracia interna, el personalismo y poca renovación gerencial, la escasa capacidad de comunicar y dar publicidad a sus acciones, y el poco protagonismo en la formulación de políticas públicas.

La presentación llegó a su cierre proponiendo algunas herramientas para la consolidación de las organizaciones y sus proyectos, entre las que se destacaron: mantener un equilibrio entre el rendimiento técnico y la conciencia organizacional, poder privilegiar lo importante sobre lo urgente, custodiar una mirada en la sustentabilidad organizacional, posibilitar la búsqueda de alianzas estratégicas y construir una visión compartida de futuro.

Por su parte, Roxana Fantín<sup>37</sup>, presidenta de Comunia, una asociación civil destinada al desarrollo de la comunicación estratégica para el tercer sector, centró su exposición en el lugar de las estrategias de comunicación en la incidencia de proyectos sociales. Esta presentación subrayó la necesidad de propulsar un espacio de debate sobre la comunicación pensada como una estrategia para la transformación social. Propuso que las herramientas comunicacionales tienen el potencial para instalar temas, incidir en la agenda pública y operar positivamente en pos del logro de cambios en nuestra sociedad. Asimismo, instó a que nos preguntáramos por la identidad de las organizaciones y cómo representan las iniciativas o campañas a los colectivos por los que abogan. También sugirió la importancia de comprender la comunicación como vínculo que puede generar cambios sociales por medio de la participación y el diálogo entre las organizaciones, sus destinatarios, el Estado y otras instituciones. Por ello, se señaló como relevante poder dedicarle el tiempo necesario a la comunicación transformadora.

---

37 Roxana Fantín es licenciada en Comunicación por la Universidad Austral, donde actualmente está desarrollando el área de Responsabilidad Social Universitaria. Su trayectoria laboral incluye trabajos en el área editorial y en la prensa (diarios La Prensa y La Nación). Desde hace varios años, se dedica a la investigación y análisis de la comunicación en temáticas sociales.}

Se plantearon límites a cómo mostrar o comunicarse respecto de grupos vul-nerados para convencer, captar donantes o socios. Fantín enfatizó que existe una comunicación primordial con la gente que está en situación de vulnerabilidad, pues esas personas suelen no sentirse sujetos de sentido. Las organizaciones sociales deben ayudar a recuperar ese sujeto de sentido, para que juntos puedan decidir qué y cómo mostrarse ante los ojos de la sociedad más amplia. El peligro de no respetar ese proceso puede consistir en caer en la reproducción de estereotipos. Por ello, se señaló que en muchos casos se precisa un trabajo de larga duración hasta lograr que la gente empiece a hablar sobre sus necesidades y realidades concretas.

#### **4. Sesión de clausura**

La doctora Line Bareiro<sup>38</sup>, integrante del comité de seguimiento de la CEDAW, dio comienzo a la conferencia de clausura del Foro Nacional Lidera 2012 agradeciendo a ELA y a las organizaciones participantes la posibilidad de compartir ese fructífero espacio de discusión entre mujeres.

El primer tópico que destacó fue que la conquista de liderazgo de las mujeres está fuertemente vinculada a la capacidad de vencer la adversidad. Este aspecto es de gran relevancia, no solo porque siempre existen techos difíciles de superar, sino también por ser un denominador común en la experiencia de mujeres de distintos países, tal como se evidenció en los relatos de las participantes del evento. Tomando en cuenta los temas de la Ley de Cupo trabajados en el Foro, Bareiro señaló una diferencia: una dimensión consiste en el desafío político de abrir los distintos espacios para que sean plausibles de ser ocupados por mujeres, pero otro aspecto crucial es definir quién llena esos espacios y con qué contenidos. En este sentido, el desafío político actual es que los espacios sean ocupados efectivamente por mujeres con capacidad transformadora. Este desafío se relaciona con la complejidad del mundo actual y la necesidad de sostener una conciencia crítica sobre las mujeres que hacen política. Se tomó como ejemplo a Condoleezza Rice, Asesora de Seguridad Nacional y Secretaria de Estado de los Estados Unidos entre 2005 y 2009, mujer negra, joven e intelectual, pero paradójicamente más agresiva que otros funcionarios gubernamentales en cuanto a la política estadounidense de invasión a Irak.

---

38 Line Bareiro es abogada por la Universidad Nacional de Asunción y magister artium de la Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de Heidelberg, República Federal de Alemania. Se ha desempeñado como docente en diversos países de América y Europa. Co-fundó una serie de redes y organizaciones destinadas a aumentar el poder y conquistar la igualdad sustantiva de las mujeres, fortalecer la democracia y la no discriminación en la sociedad. Es autora de numerosos libros sobre la participación política de las mujeres. Desde 2011, integra el comité de seguimiento de la CEDAW.

El liderazgo político de las mujeres está marcado por una dificultad: la permanencia de las mujeres en los cargos. Si bien han existido históricamente liderazgos de mujeres a nivel social e incluso en el movimiento anarquista y partidos políticos de larga trayectoria, esos liderazgos no se han traducido históricamente en investidura. A pesar del entusiasmo inicial de las feministas sufragistas en la capacidad de transformación del voto femenino, ese avance recién fue conseguido a fines del siglo XX, en la década de 1990. La abogada comparó el liderazgo de las mujeres con la situación de los “segundos hijos”: las mujeres llegan a ocupar puestos en instituciones u organizaciones que existían previamente. Pareciera que, al igual que lo que suele suceder con los segundos hijos, las mujeres tuvieran que mostrar alguna característica especial para ser tenidas en cuenta. A pesar de ello, las mujeres también generan sus propias redes y organizaciones. No obstante, en los espacios ya ocupados el ejercicio de liderazgo se vuelve más complejo y, a su vez, en muchas oportunidades las mujeres trabajan en soledad, con lo que la permanencia en los cargos se torna más dificultosa.

La doctora Bareiro disertó también acerca de la relación entre el avance de las mujeres y las instituciones democráticas. Afirmó que a las mujeres les conviene que haya democracia e instituciones, cuyo entramado aprendieron a comprender muy bien. Cuando rige la fuerza, en líneas generales las mujeres quedan por fuera de esos procesos, puesto que su principal arma ha sido, históricamente, la palabra. Así, describió cómo en las últimas décadas, mientras el movimiento obrero utilizó la huelga y el campesinado los cortes de rutas y las ocupaciones, las mujeres se valieron de la razón y de las palabras para conseguir modificaciones sustanciales.

Con estas herramientas se ha podido desnaturalizar las relaciones sociales, hacer visible la discriminación y articular propuestas. La brutalidad o la burla suelen aparecer cuando no se puede contradecir por otros medios aquello que las palabras muestran; justamente por ese motivo “a las mujeres nos conviene la democracia”, en la medida en que en ese sistema se procede a través del intercambio racional y la discusión de argumentos.

Otro punto desarrollado por la integrante del comité de la CEDAW fue la ampliación y modificación por parte de las mujeres del concepto moderno de igualdad. Plantear la igualdad, sostuvo, tiene sentido entre diferentes; el planteo apunta a que los diferentes valen lo mismo, son equivalentes. Bareiro introdujo entonces otra distinción, entre la igualdad formal y la igualdad sustantiva o de facto. Las declaraciones legales/formales son fundamentales y deben permanecer en las constituciones, dado que “algunos continúan pensando que hay seres humanos que no tienen derecho a tener todos los derechos”. Pero luego debe atenderse a la igualdad de facto. El comité CEDAW hace referencia, en este sentido, a las acciones afirmativas, mecanismos temporales para acelerar dicha igualdad de facto: esa

es la noción detrás de las leyes de cuota. Pero los contextos deben poder leerse en relación con las acciones afirmativas propuestas, pues pasado determinado tiempo, las mismas normas pueden quedar caducas o hasta llegar a considerarse nocivas, y entonces deben modificarse o eliminarse.

Un segundo campo que las mujeres están transformando es el de la democracia; de hecho, la idea de paridad corresponde a ese ámbito. A la democracia le es inherente la incorporación y representación de las diferencias constitutivas de las siguientes tres dimensiones: territorio, ideología y sexo. Teniendo en cuenta las relaciones de poder instaladas, la incorporación de las diferencias en estas dimensiones deben ser reforzadas con leyes. En el caso de la territorialidad, por ejemplo, existen leyes que aseguran la representación equitativa de todas las provincias; así como también se certifica la participación de las distintas ideologías en la Legislatura. En el mismo sentido, debe asegurarse la representación de varones y mujeres, y las leyes de cuota colaboran con apuntalar ese aspecto de la democracia. En América Latina, ya tres países votaron la paridad entre varones y mujeres en la representación política<sup>39</sup>.

Por último, Bareiro señaló que las mujeres también modificaron los espacios de acción del Estado. Tal es el caso de la violencia doméstica, tema en el que antes el Estado no tenía incumbencia, por estar relegado al ámbito de lo privado. Otros casos mencionados fueron el acoso sexual laboral y la violación de mujeres en situación de guerra. Estas modificaciones de los espacios de acción y regulación estatal son revolucionarias, según manifestó la conferencista. Sin embargo, los cambios ponen de relieve que el Estado está mutando. Los Estados, recordó, se construyeron en tanto tales como oligárquicos, y sus funciones contemporáneas no son compatibles con su configuración inicial. A modo de ejemplo, mencionó el concepto de derechos humanos tal como se estableció a mediados del siglo XX. Por acción de las mujeres, el mundo entero se está obligando a la no discriminación por razones de género<sup>40</sup>, incorporando las recomendaciones del comité CEDAW. Sin embargo, se siguen violando los derechos de las mujeres en todas partes del mundo. Asimismo, otro desafío actual consiste en el surgimiento de actores históricamente relegados, lo que remite a nuevos conflictos y contradicciones, que deben poder ser solucionados pacíficamente. Para todos estos casos, Line Bareiro enfatizó que un gran inconveniente son las grandes falencias en la administración de la justicia. Sin embargo, señaló como signo positivo las ratificaciones de recomendaciones como las de la CEDAW, accionar que reconoce como novedoso por parte de los Estados. El desafío, señaló, es la responsabilidad de lograr cambios verdaderos.

---

39 Bolivia, Ecuador y Costa Rica.

40 En la actualidad, solo siete países del mundo no ratificaron la CEDAW.

## Bibliografía

- Alma, Amanda y Lorenzo, Paula (2009). *Mujeres que se encuentran: una recuperación histórica de los Encuentros Nacionales de Mujeres en la Argentina*. Buenos Aires: Feminaria.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Caminotti, Mariana (2009). *En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión subnacional de cuotas electorales en la Argentina*. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de San Martín.
- Causa, Adriana y Ojam, Julieta (comps., 2008). *Mujeres piqueteras: trayectorias, identidades, participación y redes*. Buenos Aires: Baobab.
- Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Di Marco, Graciela (2011). *El pueblo feminista*. Buenos Aires: Biblos.
- Esquivel, Valeria (2010). *Care Workers in Argentina: At the Crossroads of Labour Market Institutions and Care Services*. *International Labor Review: Underpaid and Overworked - A Cross-National Perspective on Care Workers*, volumen 149, Nº. 4.
- Faur, Eleonor (2011). *A Widening Gap? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina*. *Development and Change. Special Issue: Seen, Heard and Counted: Rethinking Care in a Development Context*, volumen 42, Nº. 4.
- Fraser, Nancy (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Grimson, Alejandro (2004). "Piqueteros en la ciénaga. Los bloques políticos de los cortes de ruta", en *El Rodaballo, revista de política y cultura*, Nº. 15, pp. 9-13.
- Gutiérrez, María Alicia (comp., 2011). *Voces polifónicas: itinerarios de los géneros y las sexualidades*. Buenos Aires: Godoy.
- Jelin, Elizabeth (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Massetti, Astor (2004). *Piqueteros: protesta social e identidad colectiva*. Buenos Aires: Ed. de las Ciencias-FLACSO.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en la Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales Nº. 159. Santiago de Chile: CEPAL.
- Reynoso, Mónica, con la colaboración de Zurbriggen, Ruth (2012). *Colectiva Feminista La Revuelta, una bio-genealogía*. Buenos Aires: Herramienta.
- Sutton, Barbara (2010). *Bodies in crisis: culture, violence, and women's resistance in neoliberal Argentina*. Nueva York: Rutgers University Press.
- Sutton, Barbara y Borland, Elizabeth (2011). *Framing Abortion Rights in Argentina's "Encuentros Nacionales de Mujeres"*.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

- Svampa, Maristella y Pereira, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblios.
- Tarducci, Mónica (2005). "La iglesia católica y los Encuentros Nacionales de Mujeres", en revista *Estudios Feministas*, Volumen 13 N°. 2.
- UNRISD (2010). "Cuál es la importancia del cuidado para el desarrollo social", en *Research and Policy Brief* N°. 9. Ginebra: UNRISD.
- Wainerman, Catalina (2003). *La vida cotidiana de las familias. ¿Una revolución estancada?* Buenos Aires: Lumière.



PARTICIPACIÓN SOCIAL Y  
POLÍTICA DE LAS MUJERES:  
estudios y reflexiones



# EL PODER MÁS ALLÁ DEL NÚMERO. OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LA ARGENTINA

---

Mariana Morelli

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Cuando pensamos en la participación política de las mujeres en la Argentina, nuestro país es señalado como un modelo en la región y en el mundo<sup>2</sup>. Una mujer al frente del Poder Ejecutivo Nacional (elegida por segundo mandato consecutivo en 2011) y casi un 40% de legisladoras en el Congreso de la Nación (2010) parecieran dar sustento a esta afirmación. Sin embargo, aunque estos datos son alentadores, poco nos dicen acerca de las brechas en el acceso de las mujeres a otros niveles y espacios de poder<sup>3</sup>.

Si bien es cierto que algunas instituciones políticas han avanzado en la incorporación de mujeres en los cargos de mayor jerarquía, ellas continúan siendo excluidas de gran parte de los ámbitos donde se toman las decisiones. Así quedó de manifiesto en el índice elaborado por ELA para reflejar la presencia de mujeres en puestos de decisión<sup>4</sup>, que en 2010 alcanza solo un 15,2% de las posiciones de más alto nivel en la vida social, económica y política de nuestro país (ELA, 2010).

En el ámbito político nacional, el Poder Legislativo es el que ostenta la mejor performance en materia de participación femenina (37,6%), superando ampliamente a los dos poderes restantes: el Ejecutivo (21,1%) y el Judicial (15,0%) (ELA, 2010). Esta diferencia se debe principalmente a las normas de cupo femenino, vigentes desde hace más de dos décadas, que facilitan el acceso de las

---

1 Una primera versión de este artículo fue escrita por Haydée Birgin, Natalia Gherardi y Mariana Morelli y fue presentada en el foro "Generando estrategias para el empoderamiento político y económico de las mujeres. Presentación de los avances y retos de siete iniciativas en la región", organizado por SUMA en la ciudad de Bogotá los días 21 y 22 de noviembre de 2011.

2 Según datos relevados por la Unión Interparlamentaria, Argentina figuraba en 2011 en el puesto 17 a nivel internacional en materia de presencia de mujeres en el Poder Legislativo Nacional, superando a países como Gran Bretaña, Alemania y Canadá. Para más información, ver: [www.ipu.org/wmn-e/classif.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm).

3 En este artículo se presentan los resultados de dos investigaciones realizadas por ELA en el marco del Proyecto Lidera. En primer lugar, el informe *Sexo y Poder. ¿Quién manda en Argentina?*, a cargo de Julia Pomares y Paula Magariños (en su diseño metodológico), con la asistencia de Valeria Novak. En segundo lugar, el informe *Detrás del número*, elaborado por Sofía Olaviaga.

4 Nos referimos al Índice de Participación de las Mujeres (IPM) desarrollado por ELA, que mide la proporción de mujeres que ocupan puestos de máxima decisión en el mundo político, económico y social. La metodología aplicada para el cálculo de este índice es presentado en la segunda sección de este artículo.

mujeres a cargos legislativos<sup>5</sup>. Las legislaturas provinciales muestran una realidad más compleja para las mujeres, en tanto el promedio de participación femenina para 2010 alcanzaba solo el 28,3% de las bancas totales.

Es indudable el papel fundamental que desempeñó la legislación de cupos para lograr un aumento significativo en la presencia de mujeres en las legislaturas argentinas. Sin embargo, el cupo por sí solo parecería no solucionar el problema del lugar que ellas ocupan dentro de las instituciones legislativas. Ciertos estudios revelan la existencia de lógicas de exclusión y diferenciación entre varones y mujeres dentro del Poder Legislativo, que se constituyen en barreras y limitaciones a la plena participación de las mujeres (Borner *et al.*, 2009).

Los números cuentan y son condición necesaria para avanzar hacia una sociedad más igualitaria. Sin embargo, mirar únicamente el mundo político institucional resulta insuficiente a la hora de evaluar la equidad de género en la Argentina. ¿En qué medida es posible afirmar que se ha avanzado en la participación de las mujeres en espacios de decisión cuando se analizan otras áreas del mundo político, económico, y en la sociedad en general? ¿Hemos logrado acceder a los puestos de mayor jerarquía? ¿En qué condiciones? Y si no hay una presencia sustantiva de mujeres en otros espacios sociales y políticos, ¿cuáles son los obstáculos que enfrentan las mujeres para desplegar todo su potencial?

Este artículo presenta los resultados de dos investigaciones desarrolladas por ELA en el marco del Proyecto Lidera, y que fueron publicadas bajo los nombres *Sexo y Poder. ¿Quién manda en Argentina?* y *Detrás del número. Estudio sobre las trayectorias de varones y mujeres en las legislaturas argentinas*. Ambas indagaciones documentan las brechas existentes en materia de participación de las mujeres en diversos espacios de poder, así como las lógicas de exclusión que aún persisten en las instituciones legislativas argentinas. Aunque con metodologías diferentes, las investigaciones aquí presentadas demuestran que nuestro país, lejos de ser un modelo internacional, se enfrenta a una situación crítica en materia de equidad de género.

Una cuestión previa: ¿por qué es importante contar con más mujeres en los puestos de mayor jerarquía en instituciones de la vida política, social y económica? ¿Es un anhelo democrático o se trata de una cuestión de representatividad? Esta mayor participación, ¿tiene o puede tener un impacto sobre la calidad de vida de las mujeres del país? La equidad de género en los puestos de máxima decisión, ¿supone una mejor representación de los intereses de las mujeres?

---

5 Sobre este tema, véase también el artículo de Mariana Caminotti en esta publicación.

En estas páginas proponemos explorar algunas claves explicativas. Para ello, en la próxima sección presentamos las cuestiones y debates relacionados con los objetivos que fundamentan una mayor presencia de mujeres en espacios de poder. Luego, nos ocuparemos de ampliar la imagen que existe sobre la participación de las mujeres en la Argentina, introduciendo un conjunto de datos que documentan la presencia de mujeres en los puestos de mayor jerarquía en la política, la economía y la sociedad. Por último, presentamos una investigación desarrollada por ELA que indaga aspectos asociados con la dimensión cualitativa de la participación de las mujeres en el ámbito legislativo. A la luz de estos datos, el artículo finaliza con un conjunto de reflexiones sobre los obstáculos y desafíos a los que se enfrentan las mujeres argentinas a la hora de ocupar puestos de máxima decisión y poder político.

## **2. Más mujeres, ¿para qué?**

¿Por qué y para qué es importante que haya más mujeres en espacios clave de decisión? Esta cuestión ha sido materia de debate del movimiento feminista y las ciencias sociales por largo tiempo. No obstante, la demanda de una mayor incorporación femenina en las instituciones públicas aún sigue vigente, y los objetivos que se persiguen con esa mayor presencia de las mujeres pueden ser diversos.

Desde la perspectiva de la justicia, las mujeres conforman la mitad de la población y su subrepresentación, en efecto, lesiona la legitimidad de las instituciones democráticas. Bajo esta mirada, el anhelo de una democracia real supone la representación de las voces, los intereses, las perspectivas y los valores del conjunto de la población: mujeres y varones. Garantizar la presencia de todas las voces en el debate público y en los procesos y prácticas políticas implica entonces no un asunto de mera representación igualitaria, sino la búsqueda de una verdadera democracia, en donde los representantes reflejen la pluralidad y diversidad propias de la población. Así entendida, la representación femenina debería extenderse a otros espacios de decisión donde las mujeres han estado tradicionalmente relegadas.

La cuestión nos conduce a la clásica tensión entre representación y representatividad<sup>6</sup>. Si más mujeres en el poder significan una mejora en la calidad de la

---

6 Diversos autores se refieren a este debate de modos distintos: representación versus inclusión (León, 2005), representación descriptiva (o simbólica) versus representación sustantiva (Pitkin, 1967), representación social versus representación de opiniones (Perkins y Fowlkes, 1980) y política de presencia versus política de ideas (Phillips, 1995). Si bien estos debates parten de la preocupación por la incorporación de sectores de la población subrepresentados en los ámbitos de toma de decisiones, también está presente la inquietud por asegurar que los representantes reflejen y actúen de acuerdo con los intereses del grupo representado. Para profundizar sobre este tema, ver ELA (2009).

representación democrática, ¿las mujeres que acceden a puestos de decisión deberían entonces representar a las mujeres? Caer en esta tentación es, sin duda, peligroso. Ya en el siglo XVIII, Edmund Burke combatió la idea de representantes corporativos que recogían y planteaban intereses directos de clases, gremios o estamentos, y conminó a entender a los representantes como portadores también de los intereses generales de la Nación. En su *Carta a los electores de Bristol* (1774), Burke sentó las bases de la democracia representativa moderna: la representación política deja de ser un mecanismo de transmisión y un vehículo para que la diversidad social exprese sus intereses y sus visiones particulares y se convierta en un instrumento de construcción de la ciudadanía política. Más allá de que las palabras de Burke fueron dirigidas exclusivamente a los varones (únicos beneficiarios de los derechos de ciudadanía, en esa época), con las salvedades históricas pertinentes el concepto de representantes que planteó se mantiene vigente en la actualidad.

La distinción entre la presencia de mujeres en cargos políticos y la representación de preferencias e intereses de las mujeres en dichos espacios es un eje común en casi todos los análisis sobre participación política de las mujeres. La preocupación central es si la presencia numérica de un grupo que antes se hallaba excluido o subrepresentado puede resultar en una actuación sustantiva a favor de los intereses de los miembros de ese grupo. El problema de estos enfoques es que ponen a las mujeres, por caso, en la posición de tener que representar a un grupo de personas distinto de quienes las votaron en sus respectivos distritos territoriales. Este planteo es sumamente problemático, ya que no solo presupone que las mujeres como grupo comparten los mismos intereses<sup>7</sup>, sino que crea un vínculo (que puede no llegar a materializarse) entre la presencia de mujeres en la política, la representación de dichos intereses y la concreción de mejoras en las vidas de las mujeres (ELA, 2009: 77)<sup>8</sup>.

---

7 Es ilustrativo el pensamiento de la filósofa italiana Alessandra Bocchetti, quien se pregunta acerca de la posibilidad de pensar si es posible hablar en nombre de “todas las mujeres” (Bocchetti, 1999: 169). En su planteo, Bocchetti señala con claridad que las mujeres son muchas, pero sobre todo son diferentes entre sí, no son una categoría ni una clase. No hay delegación posible. No hay representación posible. En otro párrafo de su texto, Bocchetti señala: “un cuerpo de mujer no garantiza un pensamiento de mujer”, y agrega: “incluso muchas mujeres juntas pueden no garantizar pensamientos de mujer. Las mujeres pueden desaparecer dentro de la más perfecta visibilidad” (ibídem: 166). Reafirma la autora: “Un pensamiento de mujer puede nacer solo gracias a la conciencia de la necesidad de las otras mujeres. Ese pensamiento es un producto de relación” (ibíd.). Citado en ELA, 2009: 79-80.

8 La Plataforma de Acción de Beijing señala que “La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no solo es una exigencia básica de justicia o democracia, sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrán conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz.” (Plataforma de Acción de Beijing, capítulo IV, art. 181, septiembre de 1995).

Para Anne Phillips<sup>9</sup>, “más allá de la importancia simbólica de la inclusión política y el derecho de las mujeres a tener igualdad de oportunidades para acceder a cargos públicos... “solo podemos creer que el sexo de los representantes importa si pensamos que [esta característica] cambiará lo que ellos hacen” (Phillips, 1995: 77). Así, Phillips sostiene que “cambiar la composición por género de asambleas electas es un desafío importante y necesario en los arreglos sociales que sistemáticamente han colocado a las mujeres en una posición subordinada” (obra citada: 82).

Sin embargo, en su búsqueda por justificar una mayor presencia de las mujeres en la política, Phillips se diferencia de otros análisis en que no explica la necesidad de aumentar esa presencia numérica en términos de los resultados que podría producir. Esta diferencia surge de la concepción de la labor de representación que plantea Phillips, quien la entiende como un proceso en el cual la preocupación fundamental es determinar qué diferencia podrían introducir las mujeres en los ámbitos de representación. La necesidad de tener más mujeres en el poder no depende de los resultados que producirán, sino de que estén presentes en el proceso de representación política, en los momentos de definición de los temas en la agenda pública y dentro de los espacios de poder.

En lo que atañe a la representación de los intereses de las mujeres, Phillips plantea que esto no se puede garantizar, a menos que aceptemos la noción de que existe alguna identidad femenina esencial o diseñemos algún mecanismo por medio del cual las mujeres en cargos públicos rindan cuentas a las mujeres como grupo específico. La primera de estas opciones carece de fundamentos empíricos y la segunda no funcionaría dentro del sistema electoral vigente. Por ello, Phillips concluye que cambiar la composición por género de un parlamento nunca podrá garantizar que sean tratados los intereses y necesidades de las mujeres. A lo sumo, la búsqueda de paridad de género funciona dentro de un marco de probabilidades, no de certezas ni de garantías (ibíd.).

La resistencia a nociones que pretenden establecer vínculos directos entre la presencia de mujeres y la supuesta representación sustantiva de sus intereses no equivale a una total negación de la existencia de un vínculo. Pero la justificación de más mujeres en puestos de representación sin duda no puede descansar en este tipo de argumentos. Para Nancy Fraser, lo determinante es la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones y no necesariamente lo que resulte de esa intervención.

---

9 Pueden encontrarse las referencias de Anne Phillips en ELA, 2009: 78-79.

La paridad de participación, de influencia y de poder de acción de que disponen las mujeres que ocupan cargos públicos constituye el aspecto cualitativo de su presencia o inclusión en los procesos que tienen lugar dentro de los ámbitos de poder. La paridad de participación determina la capacidad de las mujeres que están en cargos públicos de promover sus políticas prioritarias e influir en la agenda pública<sup>10</sup>.

A la luz de estos argumentos, la agenda de las mujeres es la agenda de la sociedad: el compromiso por una sociedad más equitativa en términos de género opera en interés de una sociedad que pretende ser más justa y equitativa. Quienes representan a la ciudadanía en los órganos deliberativos de gobierno deberían asumir el compromiso con la equidad de género en tanto demanda democrática. Sería equivocado cargar este compromiso exclusivamente sobre las mujeres que acceden a puestos de poder.

Asumir esta posición, no obstante, merece dos aclaraciones de distinto orden.

En primer lugar, si bien es cierto que las mujeres no deberían representar exclusivamente a las mujeres, la experiencia de la Argentina demuestra que el ingreso de una cantidad relevante de legisladoras a los órganos deliberativos de gobierno (como consecuencia de la sanción de normas de cupo) trajo consigo una diversificación de las agendas parlamentarias y la agenda pública, a través de la incorporación de nuevos temas hasta entonces invisibilizados. Ahora bien, reconocer que los derechos de las mujeres entraron en agenda fundamentalmente de la mano de la incorporación de más mujeres en el Poder Legislativo Nacional no debe llevarnos a pensar que son ellas las únicas responsables de proteger los derechos de las mujeres, y mucho menos sostener que todas las legisladoras defienden una agenda feminista por el solo hecho de ser mujeres<sup>11</sup>.

En segundo lugar, esto no significa un debilitamiento de la convicción acerca de la necesidad de reparar la desigual distribución de poder en perjuicio de las mujeres en los diferentes espacios de poder en la sociedad. La intervención del Estado a través de medidas de acción afirmativa ha tenido un efecto reparador en materia de participación política de las mujeres y su acceso a puestos clave de decisión.

---

10 Nancy Fraser se refiere a la "paridad de participación", un principio que "no es un tema numérico, es una condición cualitativa, es la condición de ser un peer [par] o estar a la par con otros, de interactuar con ellos en igualdad de condiciones" (Fraser, 2002: 6). Citado en ELA, 2009: 80.

11 Por el contrario, la experiencia en la Argentina demuestra que la agenda feminista no es compartida por todas las legisladoras. Para ampliar esta información, ver: ELA (2011) Proyecto Agenda: elecciones 2011; disponible en [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar).

Aquí aparece una tensión —irresuelta— que se desprende de estos argumentos: ¿qué tipo de intervenciones son necesarias para garantizar el respeto de los derechos de ciudadanía de las mujeres? ¿Es preciso contar con medidas de acción afirmativa que garanticen un piso mínimo? ¿Qué sucede cuando el piso se convierte en el techo? Si el anhelo de más mujeres al poder es una demanda democrática y de justicia, ¿cómo sostener este argumento en los espacios de poder económico y en la sociedad en general?

En el próximo apartado, presentamos un conjunto de datos que dan cuenta de la participación real de las mujeres en diversos espacios de poder clave en nuestro país. A modo de adelanto, podemos asegurar que la exigua presencia de mujeres entre los puestos de mayor jerarquía en espacios donde no rigen las normas de cupo femenino hace pensar en la necesidad de mantener la vigencia de ese tipo de medidas de acción afirmativa en los ámbitos en que se aplican, ya que en ausencia de estas normas, la presencia de mujeres disminuye significativamente.

### **3. Sexo y poder**

La Argentina fue el primer país del mundo en sancionar una ley de cupo en el ámbito legislativo<sup>12</sup>. La ley 24.012, aprobada en 1991, establece un piso mínimo de 30% de candidatas mujeres en las listas de partidos políticos para cargos electivos nacionales. La medida implicó un paso fundamental para avanzar hacia la equidad de género dentro de las cámaras: las legisladoras pasaron de ser menos de un 5% en 1983 a casi un 40% en el Congreso Nacional en 2010 (ELA, 2011a). La aplicación de la norma, asimismo, trajo consigo una serie de ventajas adicionales al incremento cuantitativo de la representación política de las mujeres: promovió el reconocimiento a nivel social, político y cultural de las diferencias de género, diversificó las agendas parlamentaria y la pública, y brindó una mayor visibilidad a las mujeres, que ocupaban espacios políticos tradicionalmente masculinos (Archenti y Tula, 2008: 13).

Si a ello se suma que por primera vez en la historia política del país una mujer ha sido electa como Presidente de la Nación (Cristina Fernández fue electa en 2007 y en 2011 reelecta por una mayoría abrumadora del 54% de los sufragios para el período 2011-2014), los datos parecieran indicar que las mujeres en la Argentina, al menos en la política, han logrado superar un conjunto de obstáculos materiales y simbólicos que impedían su ingreso a los puestos de representación democrática.

---

12 La permanencia de ciertas pautas culturales patriarcales, expresadas tanto en las políticas de selección de candidatos de los partidos políticos como en estereotipos predominantes en la sociedad a la hora de elegir candidatos, limitó la posibilidad real de poner en práctica el derecho de las mujeres a ser electas para ocupar cargos electivos. Esta desigual distribución de poder político en términos de género puso de manifiesto la necesidad de implementar medidas específicas que incorporaran un trato diferencial para las mujeres en el derecho electoral. En este marco, la medida más difundida fue la incorporación de acciones afirmativas en las legislaciones nacionales, conocidas como leyes de cupo (Archenti y Tula, 2008: 31-33).

Ahora bien, al profundizar el análisis, y no limitarlo al campo de la política (es decir, ampliando hacia los diferentes poderes del Estado y los niveles de gobierno) sino también extenderlo a la economía y la sociedad, el estudio de ELA *Sexo y poder* (ELA, 2011a) muestra una realidad menos alentadora.

En el marco de la investigación citada, se relevaron 13.627 puestos con capacidad de decisión en 4.281 instituciones públicas y privadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las 23 provincias que integran el territorio nacional. Se diseñó un Índice de Participación de las Mujeres (IPM) que cuantifica la presencia de mujeres y varones en los puestos de mayor jerarquía en la política, la economía y la sociedad. Según se desprende de este índice, la situación de la Argentina en términos de avance de las mujeres a los cargos de mayor poder es crítica: apenas 2 de cada 10 puestos de máxima decisión son ocupados por mujeres (cuadro 1).

**Cuadro 1. Índice de Participación de las Mujeres (2010)**

	<b>Puestos relevados</b>	<b>Cantidad de Mujeres</b>	<b>Porcentaje de mujeres</b>
<b>POLÍTICA</b>	<b>4.258</b>	<b>798</b>	<b>18,7%</b>
<i>Poder Ejecutivo</i>	2268	208	9,2%
Poder Ejecutivo Nacional	2	1	50%
Poder Ejecutivo Provincial	48	7	14,6%
Poder Ejecutivo Local	2.218	200	9,0%
<i>Poder Legislativo</i>	1.815	555	30,6%
Poder Legislativo Nacional	329	124	37,7%
Poder Legislativo Provincial	1.161	317	27,3%
Poder Legislativo Local	325	114	35,1%
<i>Poder Judicial</i>	142	30	21,1%
Poder Judicial Nacional	7	2	28,6%
Poder Judicial Provincial	135	28	20,7%
<i>Partidos políticos</i>	33	5	15,2%
<b>SOCIEDAD CIVIL Y SINDICATOS</b>	<b>379</b>	<b>31</b>	<b>8,1%</b>
Sindicatos nacionales	340	17	5%
Organizaciones de la Sociedad Civil	39	14	35,9%
<b>ECONOMÍA Y NEGOCIOS</b>	<b>1.134</b>	<b>47</b>	<b>4,1%</b>
Grandes empresas	1.000	43	4,4%
Cámaras empresariales	134	4	3,0%
<b>IPM</b>	<b>5.771</b>	<b>876</b>	<b>15,2%</b>

Fuente: ELA (2011a).

En el mundo de la política, el 20% de estos cargos está ocupado por mujeres. Sin embargo, la situación es más grave al evaluar el número de mujeres al frente de la presidencia de los partidos políticos nacionales: solamente 5 de 33 están al mando de una mujer. El ámbito con mayor presencia de mujeres es el Poder Legislativo, lo que se explica principalmente por las leyes de cupo vigentes. No obstante, todavía persisten disparidades según el nivel de gobierno. Mientras que las legisladoras nacionales ocupan el 37,7% de las bancas, esta cifra desciende al 29%, en promedio, en las cámaras provinciales.

A pesar de contar con una mujer al mando del Poder Ejecutivo Nacional, la situación en el orden provincial es cuanto menos desalentadora: al momento del relevamiento en 2010, tan solo una provincia (Tierra del Fuego) era gobernada por una mujer (de 23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). A nivel municipal, el porcentaje de mujeres en puestos de máxima decisión política, considerando las intendencias y los gabinetes ministeriales, era a la fecha del relevamiento de apenas un 9%.

Pero es en el ámbito de la justicia donde las mujeres están más gravemente subrepresentadas en los lugares de máxima responsabilidad. Si bien constituyen el 54,4% del total del personal del Poder Judicial, al ascender en los puestos de mayor jerarquía el número de mujeres desciende estrepitosamente: apenas ocupan el 15% de estos cargos<sup>13</sup>.

En la medida en que una presencia significativa de mujeres en los ámbitos públicos contribuye a la consolidación de una democracia robusta, abierta a la participación igualitaria de todas las personas que integran la sociedad, entonces cobra relevancia también verificar en qué medida las mujeres (entre otros colectivos de personas generalmente en situaciones de desventaja social, económica y política) ocupan otros espacios de poder. Partiendo de ese punto de vista, el estudio de ELA no se agota exclusivamente en el ámbito político institucional y partidario, sino que avanza para identificar en qué medida la sociedad argentina, considerada en términos más amplios, tiene un compromiso con la igualdad de oportunidades para que las mujeres puedan ocupar puestos claves en los ámbitos económicos y sociales, lo que significaría el aprovechamiento de los talentos de quienes han invertido en años de estudio y capacitación.

---

13 Lo interesante del caso de la justicia es comprobar que, a pesar de que desde hace veinte años las mujeres son mayoría entre los graduados de las carreras de Derecho, no ocupan una cantidad significativa de puestos jerárquicos en el Poder Judicial.

Según indica el PNUD<sup>14</sup>, el 70% de las mujeres de entre 20 y 40 años está incluido en el mercado de trabajo en América Latina, aunque con una inserción precaria. A su vez, los datos también revelan que a igual educación entre mujeres y varones, y cuanto más elevado es el nivel educativo, las mujeres experimentan mayores brechas salariales. Así las cosas, sería equivocado reducir el tema a una falta de credenciales educativas o experiencia profesional de las mujeres. Parece más acertado pensar que la institucionalidad del mercado de trabajo continúa discriminando a las mujeres de diversas maneras.

De acuerdo con la investigación de ELA, en el sector de la economía y negocios el número de mujeres en puestos de máxima jerarquía es inferior al 5%. Apenas el 4,4% de la dirección de las grandes empresas y el 3% de las cámaras empresariales se encuentra en manos femeninas.

La baja presencia de mujeres en las cúpulas sindicales (5%) también da muestras de la persistencia de mecanismos de segregación jerárquica que todavía operan en este ámbito. Y esto sucede a pesar de que en 2002 se sancionó en la Argentina una ley de cupo sindical (ley 25.674)<sup>15</sup> que fija un piso mínimo de 30% de mujeres en cargos electivos y de representación. Norma que, como demuestran los datos, se incumple ampliamente.

Los números presentados permitirían afirmar que a pesar de los avances registrados en el mundo político, al ritmo actual todavía faltan muchos años antes de que las mujeres puedan acceder plenamente y en igualdad de condiciones a los espacios claves que ocupan hoy en día, en forma mayoritaria, los varones. Persiste en diversos sectores de la economía, la política y la sociedad un conjunto de trabas que impiden el acceso de las mujeres a los puestos jerárquicos superiores. Pero, si bien muchas barreras han logrado superarse y el plafón de derechos es muy amplio, pareciera que cuando las mujeres logran acceder a puestos jerárquicos hay todavía obstáculos que impiden su ascenso o permanencia en dichos cargos. En otras palabras, es posible afirmar que en algunas instituciones —en particular en el ámbito legislativo, gracias a la Ley de Cupo— las mujeres han logrado traspasar el techo de cristal para quedar atrapadas finalmente en el laberinto del poder.

---

14 Datos del *Informe Mundial de Desarrollo Humano* (2010) presentados por Rebecca Grynspan (administradora asociada del PNUD) en el marco del IV Encuentro de Operadoras de Justicia de América Latina, organizado por ELA y desarrollado en la Ciudad de Buenos Aires en mayo de 2011. Ponencia completa disponible en [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar).

15 La ley 25.674 fija un piso mínimo de 30% de mujeres en cargos electivos y de representación cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentaje sobre el total de trabajadores empadronados. En los casos en los que no se alcance el 30% de mujeres empadronadas, el cupo debe ser proporcional a la cantidad de afiliadas.

La siguiente sección introduce un conjunto de datos que exploran la dinámica institucional y la forma en que se ejerce el poder político, específicamente en el ámbito legislativo.

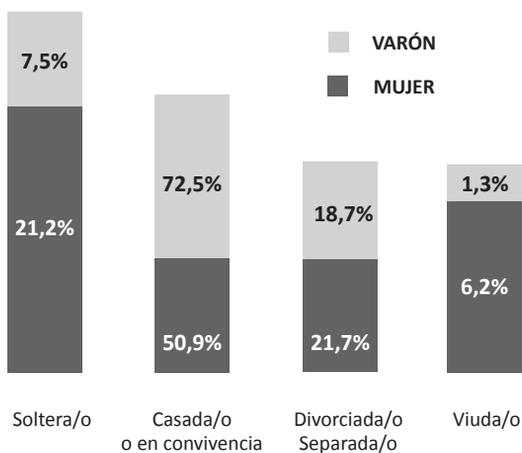
#### **4. Detrás del número**

La dimensión cuantitativa de la presencia femenina en las legislaturas es considerada una condición necesaria para transformar las relaciones de poder entre varones y mujeres, aunque no es condición suficiente. Lo que en la literatura se conoce como “masa crítica” sostiene que cuando las mujeres representan al menos un 30% de los integrantes de una organización, podrían desplegarse procesos de desegregación sexual e igualación. Así, para que un grupo minoritario llegue a ser una masa crítica es necesario además un cambio cualitativo en las relaciones de poder que llevan a que ese mismo grupo cambie la estructura de poder y, por ende, su propio estatus como minoría (Dahlerup, 1993).

En esta dirección, esta sección explora aspectos asociados con la dimensión cualitativa de la participación de las mujeres en el Poder Legislativo argentino, dedicando especial atención al Congreso de la Nación y a un conjunto de legislaturas provinciales. El estudio de ELA *Detrás del número* (2011b) revisa la composición de la cámara baja nacional y las legislaturas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Mendoza, Misiones y Santa Fe en 2010. Para ello, se utilizó como fuente primaria de información la publicación *Directorio Legislativo* de cada jurisdicción seleccionada. Esta publicación se realiza bianualmente y reúne valiosos datos de los legisladores y las legisladoras, como fechas de nacimiento, estado civil, número de hijos, estudios realizados, actividad laboral previa, comisiones legislativas en las que trabajan y proyectos de ley presentados, entre otros aspectos relevantes.

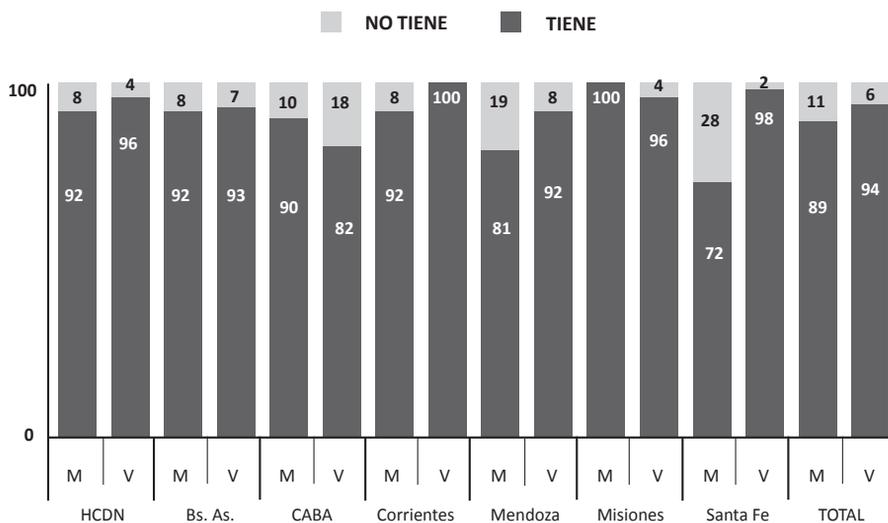
El primer dato que llama la atención es la diferenciación que existe entre los representantes varones y sus pares mujeres en relación con su composición familiar. La proporción de legisladoras solteras es tres veces mayor que la de legisladores solteros, y hay más mujeres legisladoras sin hijos o hijas (gráfico 1). En promedio, los legisladores varones tienden a tener una mayor cantidad de hijos que sus pares mujeres (gráfico 2).

**Gráfico 1. Estado civil de legisladoras y legisladores por sexo.**  
**Total de las jurisdicciones seleccionadas, 2010 (en %)**



Fuente: ELA (2011b).

**Gráfico 2. Cantidad de hijos/as de los legisladores y las legisladoras, por jurisdicción y sexo.**  
**Jurisdicciones seleccionadas y total, 2010 (en %)**



Fuente: ELA (2011b).

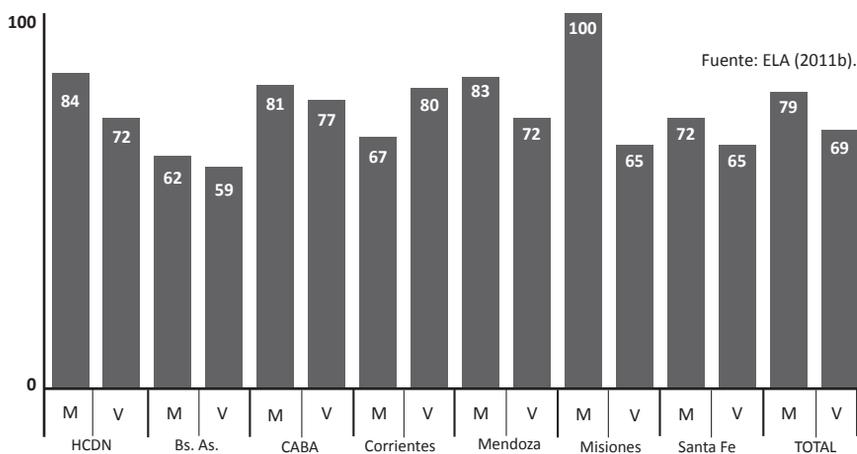
Estos datos son la verificación empírica de lo que la literatura sostiene: el peso de la carga reproductiva que asumen las mujeres es un condicionante — no único ni determinante, pero sí persistente— a la hora de pensar la inserción de ellas en las estructuras de poder.

En paralelo, las trayectorias políticas previas de las mujeres legisladoras se diferencian de las de sus pares varones. Diversos estudios, entre ellos el análisis que realiza Borner *et al.* (2009), confirman la tendencia registrada por ELA. Si bien las trayectorias políticas no son lineales ni homogéneas, ciertas funciones jerárquicas, como las ejecutivas electivas, son notoriamente más permeables a la incorporación de varones. Mientras que las mujeres exhiben itinerarios mayoritariamente legislativos, los legisladores cuentan con un mayor peso relativo en términos de experiencia en el ámbito ejecutivo. A pesar de que estos datos no son concluyentes, sugieren la existencia de una estructura de oportunidades desigual para mujeres y varones en el campo político y en las posibilidades de movilidad y obtención de recursos.

Más allá de estos números, la investigación se pregunta sobre la distribución del poder dentro de las cámaras. Una vez que las mujeres acceden a una banca ¿cuentan con iguales oportunidades que los legisladores para ejercer el poder?

La indagación sostiene que, más allá de la elevada proporción de mujeres en las cámaras legislativas de la Argentina, todavía persiste una diferenciación jerárquica y funcional dentro de las legislaturas que opera en perjuicio de las mujeres. En efecto, los datos demuestran que las legisladoras se hallan excluidas, en su mayoría, de los cargos de liderazgo y conducción, aun cuando cuentan, en tanto grupo, con experiencia laboral y con credenciales educativas superiores que los de sus pares varones (gráfico 3).

**Gráfico 3. Legisladores y legisladoras con estudios superiores (universitarios y no universitarios), por jurisdicción y sexo. Jurisdicciones seleccionadas y total (en %)**



Al respecto, se impone una observación. Si bien la Ley de Cupo permitió el ingreso sistemático de las mujeres a las bancas legislativas, no hubo avances en materia de democratización interna de los partidos, y la puja política respecto de la confección de las listas todavía es conducida, casi de manera exclusiva, por los líderes partidarios masculinos. La literatura sobre género y organizaciones públicas ha demostrado que las mujeres tienen, por lo general, una escasa injerencia en las negociaciones relativas a las listas. Si bien esto no implica que todos los varones se beneficien de manera invariable, quienes se ven de hecho beneficiados son, primordialmente, varones (Borner *et al.*, 2009: 22). Una de las consecuencias de esta desigual relación de poder dentro de los partidos es la distribución de las tareas que finalmente las candidatas y los candidatos electos llevan adelante en su tarea legislativa cotidiana.

La investigación indagó entonces sobre la distribución entre varones y mujeres de las autoridades de las cámaras, los bloques y las comisiones, en tanto representan las instancias de trabajo más jerarquizadas dentro de las legislaturas. Los hallazgos son sugestivos: a pesar de ocupar más de un tercio de las bancas del Congreso de la Nación, hasta 2010 ninguna mujer ejerció la presidencia de la Cámara de Diputados ni del Senado de la Nación. El acceso a las vicepresidencias de ambas cámaras, sin embargo, resulta menos desalentadora: nueve mujeres ocuparon alguna vicepresidencia de la cámara baja desde la aprobación de la Ley de Cupo (1991), y tres senadoras fueron vicepresidentas en el Senado desde 2001.

La importancia del cargo de presidente de una cámara no es solo simbólica: quienes ejercen la presidencia de las cámaras cuentan con un número importante de recursos institucionales que les permiten decidir en qué comisiones se trata cada tema, dónde son direccionados los proyectos y cuáles pueden pasar al recinto o quedan “encajonados” de manera indefinida.

Las jefaturas de bloque, por su parte, establecen prioridades legislativas de sus grupos, regulan el flujo de la legislación que llega a ser votada, determinan la composición de las comisiones y asignan el uso de la palabra en los debates en el recinto. Ambas autoridades establecen la agenda de sesiones que impacta directamente en la vida de un proyecto. La presidencia de las comisiones, por su parte, controla el tratamiento de proyectos en el ámbito de la comisión, ya sea para promover su avance o para impedirlo.

En materia de jefatura de bloques, el estudio de ELA demuestra que las mujeres apenas presiden un 25% de los bloques partidarios, aunque la mayoría de las veces se trata de bloques unipersonales o bloques minoritarios. En resumen, existe una ausencia sistemática de mujeres en la presidencia de bloques numéricamente significativos.

La diferenciación y asimetría de poder que registran las mujeres en relación con sus pares varones se ve aún más acentuada al examinar qué comisiones son las que presiden. Si bien la incorporación sostenida de las mujeres en las cámaras ha permitido una diversificación de las agendas parlamentarias y un gradual acceso femenino a las presidencias de las comisiones, lo cierto es que todavía persisten ciertas “comisiones de mujeres”. Esto indicaría una suerte de división sexual del trabajo, donde las mujeres conducen principalmente comisiones relacionadas con el cuidado y las tareas reproductivas (familia, minorías, medio ambiente, salud, educación, cultura), mientras que los varones presiden aquellas vinculadas a temas productivos (economía, presupuesto, obras públicas, industria)<sup>17</sup>.

Estos hallazgos son compartidos por la investigación realizada por Borner *et al.*, que señala que “entre las comisiones demográficamente femeninas, las tendencias a la concentración son más fuertes que entre las masculinas. La comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia representa un caso extremo, dado que desde 1995 el porcentaje de mujeres en ella nunca ha descendido de un 80% del total de sus miembros” (2009: 75).

En definitiva, los datos señalan la existencia de una suerte de división del trabajo legislativo: los legisladores se concentran mayoritariamente en los temas productivos y de preservación del sistema, mientras que las legisladoras lo hacen en los temas reproductivos. Evidentemente, el ámbito legislativo no escapa a las tendencias enmarcadas en la actual división sexual del trabajo en la sociedad.

Los datos demuestran que la incorporación de una masa crítica de legisladoras gracias a la sanción de la Ley de Cupo no ha sido suficiente para garantizar la igualdad de género en el ámbito legislativo. Si bien ha habido mujeres que lograron destacarse y tener visibilidad política y protagonismo público, lo cierto es que las desigualdades basadas en el sexo de las personas todavía persisten en la práctica cotidiana. La desventajosa posición que muchas veces ocupan las mujeres es el resultado de una acumulación de desventajas que deben afrontar en distintas instancias del proceso político: su capacidad para acceder a cargos públicos, el control de los recursos centrales, su capacidad de decisión dentro de partidos políticos.

## **5. Reflexiones finales**

La Ley de Cupo Femenino para la conformación de listas electorales ha tenido efectos claros y significativos en la Argentina, favoreciendo la incorporación

---

17 La investigación aplica la metodología desarrollada por Niki Johnson (2006), que busca identificar en el trabajo legislativo la reproducción de la tradicional división sexual del trabajo que relaciona a las mujeres con la esfera y los temas reproductivos y a los varones con la esfera y los temas productivos.

y permanencia de un promedio de 35% de mujeres en las legislaturas nacional y provinciales. Este dato, sumado a la reelección de una mujer a cargo de la presidencia del país, ha reforzado la percepción de la Argentina como un país donde las mujeres no encuentran obstáculos para avanzar en su desempeño en ámbitos públicos. Sin embargo, las investigaciones desarrolladas por ELA muestran que cuando se analiza la sociedad argentina en términos más amplios, considerando la participación no solo política, sino también partidaria, judicial, social, cultural, económica, allí donde no hay leyes de cupo vigentes<sup>18</sup> o cargos tan visibles, la presencia de mujeres disminuye de un modo estrepitoso. Por lo tanto, es claro que el 30% previsto en las leyes de cupo legislativo no puede entenderse como la expresión de un convencimiento de la sociedad sobre la necesidad de contar con al menos esa proporción de mujeres en ámbitos de decisión. Cuando las “preferencias” de la sociedad operan libres de la injerencia del Estado (representada por las normas de acción afirmativa), esa presencia de mujeres disminuye al 15%, como muestra el IPM calculado por ELA.

A partir de un relevamiento de ámbitos tan variados (política, cultura, sociedad, economía), no es posible pensar en una explicación unificadora para la baja presencia de mujeres en los lugares de máxima jerarquía. Pero avanzando sobre los hallazgos del análisis de carreras, trayectorias y familias de mujeres y varones en las legislaturas, si se pudiera pensar en algún rasgo común que atraviese las distintas áreas que se han indagado, éste se vincularía a la división sexual del trabajo, la distribución de tareas de cuidados y la naturalización con que se asumen ese rol las mujeres en ausencia de políticas públicas que provean una infraestructura de cuidados adecuada.

El déficit democrático solamente puede superarse con una presencia más equilibrada de varones y mujeres en los órganos de decisión política y en la esfera pública, considerada en términos más amplios. Pero la propuesta es pensar el anhelo de una mayor participación de mujeres en las esferas de poder político no solo como una demanda democrática, sino principalmente como una demanda de transformación social. En definitiva, se trata de un cambio del contrato social que asigna roles y funciones rígidas y estereotipadas a varones y a mujeres en la sociedad.

---

18 La excepción sería el ámbito sindical, donde aun existiendo una ley de cupo, esta es ampliamente incumplida, y la presencia de mujeres en los cargos de mayor jerarquía apenas llega al 5%.

## Bibliografía<sup>19</sup>

- Archenti, Nélica; Tula, M. Inés (eds., 2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Bourdieu, Pierre (2003). *La dominación masculina*.
- ELA (2009). *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*. Buenos Aires: Biblos-ELA.
- \_\_\_\_ (2011a). *Sexo y poder. ¿Quién manda en la Argentina?* Buenos Aires.
- \_\_\_\_ (2011b). *Detrás del número. Un estudio sobre la trayectoria política de mujeres y varones en las legislaturas argentinas*. Buenos Aires.
- Barón, María (2010a). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Congreso de la Nación Argentina 2010-2011*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2010b). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2010-2011*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2010c). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Legislatura de la provincia de Buenos Aires 2010-2011*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2010d). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Legislatura de la provincia de Corrientes 2010-2011*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2010e). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Legislatura de la provincia de Mendoza 2010-2011*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2010f). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Legislatura de la provincia de Misiones 2010-2011*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2008). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Congreso de la Nación Argentina 2008-2009*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- \_\_\_\_ (2008). *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Legislatura de la provincia de Santa Fe 2008-2009*. Buenos Aires: María Barón Editora.
- Borner, J.; Caminotti, M.; Marx, J.; Rodríguez Gustá, A. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: Prometeo/PNUD Argentina.
- Dahlerup, Drude (1993). "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava", en *Debate Feminista*, año 4, volumen 8, pp. 165-206, México D. F.

---

<sup>19</sup> Las investigaciones y estudios de ELA citados en este documento son de acceso público y gratuito y se encuentran disponibles en [www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar).

- Inter-Parliamentary Union (2008). "Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos", en *Reportes y documentos* N° 54. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- \_\_\_\_ (2010). *Is parliament open to women? An appraisal. Conference for Chairpersons and members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equity*. Ginebra: Inter-Parliamentary Union.
- Johnson, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay", en revista *Política*, N° 46, pp.173-198. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Marx, Jutta *et al.* (2006). "Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: Los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada", en revista *Política* N° 46, pp.61-81. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

# DOS DÉCADAS DE LEYES DE CUOTA: AVANCES Y RETOS PARA LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

---

Mariana Caminotti

## 1. Introducción

Una de las manifestaciones más notorias de la desigualdad de género en el ámbito público es la presencia reducida de mujeres en los cargos de decisión y representación. En 2012, las mujeres son una pequeña minoría entre los presidentes, los primeros ministros y los jefes de Estado, y el 80% de las bancas de los parlamentos y las legislaturas nacionales es ocupado por hombres. En las democracias, cuyo supuesto básico es la igualdad política (Dahl, 2008), esta dispar composición por sexo de las instituciones de gobierno es problemática y no puede explicarse por barreras legales que limiten los derechos políticos.

Para favorecer el acceso de mujeres a los cargos políticos, en las últimas décadas se ha generalizado el uso de cuotas de género en la nominación de candidatos. Éstas son medidas de acción afirmativa que promueven la inclusión femenina en las nóminas de candidatos, con el propósito de compensar las pautas culturales y las prácticas discriminatorias que históricamente privilegiaron a los hombres en el terreno público. En su condición de acciones positivas, las cuotas presuponen que la igualdad jurídica formal —plasmada en leyes y constituciones— necesita ser complementada por reglas tendientes al logro de la igualdad real en la competencia política y el acceso al poder<sup>1</sup>. Con variantes, las cuotas de género se aplican en un centenar de países que varían en sus regímenes políticos (parlamentarios y presidencialistas, unitarios y federales) y su nivel de desarrollo.

Con la aprobación de la Ley 24.012 de Cupo Femenino en 1991, Argentina fue el primer Estado que incorporó la exigencia de nominar mujeres en su legislación electoral, ideando la primera ley de cuota del mundo. Esta ley reformó el artículo 60 del Código Electoral Nacional estableciendo dos exigencias básicas para la oficialización de las listas de todos los partidos políticos, a saber: la nominación de un porcentaje mínimo de 30% de mujeres y su emplazamiento “en proporciones con posibilidad de resultar electas”, evitado así que se las relegue únicamente a los últimos puestos de las listas<sup>2</sup>. En 1994, la noción de igualdad real de oportunidades

---

1 Quota Project Database: <http://www.quotaproject.org> (acceso: junio de 2012).

2 Inicialmente, esta ley nacional comprendía solo las candidaturas a diputados, convencionales constituyentes e integrantes del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, que estableció la elección directa de los senadores nacionales y elevó de dos a tres el número de representantes por provincia, la ley 24.012 pasó a aplicarse a las listas de candidatos a la cámara alta.

entre varones y mujeres y el principio de acciones positivas se plasmaron en la Constitución Nacional. Estas reformas democráticas e innovadoras situaron a la Argentina en una posición de vanguardia y la transformaron en un caso ejemplar en la región<sup>3</sup>.

Tras la entrada en vigencia de la ley de cupo femenino, las proporciones de legisladoras nacionales crecieron en forma significativa y sostenida. El ingreso de mujeres al Congreso enriqueció y amplió la agenda deliberativa, al traer nuevos temas y nuevas perspectivas a la discusión de leyes y políticas públicas. La iniciativa femenina fue fundamental en el impulso de propuestas de protección y de ampliación de los derechos de las mujeres. Además, el cupo femenino contribuyó a instalar la idea de que la ausencia de mujeres en ámbitos de decisión indica un déficit de democracia y dio impulso a la adopción de leyes de cuota en las provincias. Sin embargo, la igualdad de género en la política argentina presenta “claroscuros” (Borner *et al.*, 2009).

Este artículo tiene un doble propósito. Por un lado, analiza una serie de avances en la participación y representación política de las mujeres en los últimos veinte años. Por otro, identifica algunos desafíos en la búsqueda de una plena igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y varones en la política argentina actual. El texto se organiza de la siguiente forma: la primera sección describe el proceso de creación de la ley nacional de cupo femenino, con la mirada atenta al entorno de ideas que le dieron sustento y a las acciones desplegadas para lograr su cumplimiento en los partidos. La segunda sección pasa revista a los impactos del cupo femenino en dos niveles: el Congreso Nacional y las provincias. El artículo culmina con una breve reflexión sobre logros y materias pendientes en el camino de afianzar la igualdad de género y la participación de las mujeres en la política institucional.

## **2. La creación del cupo femenino**

Tras la cruenta dictadura iniciada en 1976, la sociedad argentina recuperó la democracia con el triunfo electoral de Raúl Alfonsín (candidato de la Unión Cívica Radical, presidente entre 1983 y 1989). Durante la transición democrática, las mujeres tuvieron gran visibilidad en el ámbito público, mediante una masiva participación en los partidos políticos y en distintos movimientos de derechos humanos (Marx, Borner y Caminotti, 2007). Dicho activismo no era una novedad. Desde los inicios del siglo XX, la participación política de las mujeres había

---

3 Desde mediados de la década de 1990, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, México, República Dominicana y, más recientemente, Uruguay, adoptaron leyes nacionales de cuota. Bélgica, Francia, Italia, Portugal, Eslovenia y España siguieron rumbos similares, aunque en Europa las cuotas voluntarias, incorporadas en los estatutos partidarios, son más frecuentes que las leyes nacionales.

encontrado expresión en las luchas de los movimientos anarquistas y en el Partido Socialista; hacia el Centenario (1910) se habían desarrollado organizaciones de mujeres que reclamaban el derecho al sufragio, y en las décadas subsiguientes ingresaron al Congreso de la Nación varios proyectos de reconocimiento y ampliación de sus derechos políticos (Barrancos, 2002).

El voto femenino fue instituido durante la presidencia de Juan D. Perón (ley 13.010), con el impulso del liderazgo de Eva Duarte de Perón y su esfuerzo de organización de las mujeres en el seno del movimiento peronista. Barrancos (2002: 144-145) nos recuerda que el 9 de septiembre de 1947, “luego de agitar durante meses a los más variados grupos de mujeres, obreras, empleadas, amas de casa”, *Evita* organizó la movilización de miles de mujeres al Congreso con el propósito de presionar por la ley de sufragio femenino. No obstante, con la excepción de la década de 1950, cuando una proporción inédita de candidatas electas por el peronismo accedería al Congreso<sup>4</sup>, la participación política de las mujeres no tuvo un correlato en cargos de representación y decisión.

La presidencia de Alfonsín generó condiciones propicias para el impulso de demandas de equidad de género (Htun, 2003). El gobierno responsable de conducir la transición a la democracia asumía el compromiso de garantizar las libertades individuales, la protección de los derechos humanos y el imperio de la ley, así como de poner término a la discriminación legal que aún afectaba a las mujeres en distintos dominios de la vida social. En el marco de esta agenda democratizadora, el avance de los derechos de las mujeres se plasmó en reformas de la legislación civil y familiar, y en la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)<sup>5</sup>. En el período también se crearon organismos específicos en el Estado, como la Dirección de la Mujer en 1983 y luego la Subsecretaría de la Mujer en el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (Weathers, 2007).

El reclamo de reformas en la legislación civil y de familia estimuló la formación de *issue networks* que involucraron a feministas, dirigentes de partido, asociaciones profesionales y legisladores. La Asociación de Mujeres de Carreras Jurídicas, fundada en 1982, abogaba por la patria potestad compartida con el apoyo de reconocidos juristas (Htun, 2003). Hacia 1984, un conjunto de dirigentes partidarias, sindicales y sociales crearon la llamada Multisectorial de la Mujer, con el propósito de abogar, entre otras reformas, por la patria potestad compartida y

---

4 En 1955, un 22% de las bancas de la Cámara de Diputados de la Nación era ocupado por mujeres de la rama femenina del peronismo (Jones, 1998). De esta forma, poco tiempo después del reconocimiento del sufragio femenino, la Argentina se hallaba entre los países del mundo con mayor proporción de mujeres en sus legislaturas.

5 El gobierno argentino ratificó la CEDAW en 1985, por medio de la ley 23.179.

y el divorcio vincular (Weathers, 2007)<sup>6</sup>. En 1985, tras la participación de un contingente de mujeres argentinas en la Conferencia de Nairobi, que clausuraba de la Década de la Mujer establecida por la Organización de las Naciones Unidas, se establecieron los Encuentros Nacionales de Mujeres, con el propósito de tratar problemáticas específicas de las mujeres del país<sup>7</sup>.

A pesar de la participación femenina en los partidos, organizaciones y foros multisectoriales, de la creación de nuevos organismos estatales y de los avances logrados en materia de legislación, la década de 1980 estuvo caracterizada por la ausencia de mujeres en cargos políticos de decisión y representación. Entre 1983 y 1989, solo unas pocas mujeres ocuparon bancas en el Congreso de la Nación, de modo que la democracia permitía a las mujeres el ejercicio del derecho a elegir a sus representantes pero, en los hechos, vulneraba su posibilidad de ser ellas mismas representantes. La ley nacional de cupo femenino fue el fruto de la acción política de mujeres dirigentes y militantes de partido que se familiarizaron con otras experiencias y extrajeron lecciones de su participación en diferentes foros internacionales<sup>8</sup>. Las instituciones internacionales, en su doble condición de organizaciones y conjuntos de normas, son canales privilegiados de aprendizaje y “pedagogía organizada” (Dobbin *et al.*, 2007: 463).

Mientras la Argentina transitaba su proceso de democratización, el escenario internacional ofrecía nuevos marcos normativos que legitimaban las medidas de acción afirmativa. La declaración de la Década de la Mujer por Naciones Unidas (1975) y la planificación de conferencias para el avance de los derechos de las mujeres proporcionaron nuevos valores, guías y mapas para la acción política. La CEDAW, que la Argentina había ratificado en 1985, abogaba por la equidad de género en la vida pública y política, y planteaba que la adopción de “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer” no se consideraría discriminatoria en los términos de la

---

6 La Ley de Patria Potestad Compartida fue aprobada en 1985 y la Ley de Divorcio Vincular, en 1987.

7 Los Encuentros Nacionales de Mujeres agrupan a activistas de diferentes ámbitos, partidarios, sindicales, ONG de advocacy y organizaciones de base. Desde 1986, los Encuentros se realizan anualmente en distintas ciudades.

8 El 6 de noviembre de 1989, bajo la presidencia de Carlos Menem, la senadora nacional Margarita Malharro de Torres (UCR, Mendoza) presentó un proyecto de reforma del Código Electoral Nacional que establecía un cupo femenino mínimo del 30% de las candidaturas. El 19 de noviembre de ese mismo año, la diputada nacional Norma Allegrone (UCR) introdujo otro proyecto de ley de cuota en la cámara baja, co-firmado por legisladoras de la UCR, el PJ, la Democracia Cristiana y el Partido Federal. Si bien las dirigentes de la UCR y del PJ tenían claros desacuerdos en otros campos de política pública (como las reformas de mercado impulsadas por el gobierno peronista), su escaso protagonismo en los ámbitos de toma de decisión las unificó en la demanda de una Ley de Cupo Femenino, planteada como un reclamo de democratización de los partidos y los espacios de poder. En efecto, la demanda de cuotas fue enmarcada en un discurso según el cual las dificultades que las mujeres enfrentaban para acceder a ejercer cargos públicos no constituían un problema de las propias mujeres, sino una falla de la democracia, un producto de prácticas partidarias discriminatorias y pautas culturales arcaicas.

Convención. Paralelamente, los intercambios entre dirigentes políticas argentinas y del exterior cobraron impulso en ámbitos como la Conferencia de Nairobi (1985) y los congresos de la Internacional Socialista<sup>9</sup>, que constituyeron escenarios de vinculación, aprendizaje y creación de redes. En suma, los nuevos discursos internacionales sobre equidad de género y el conocimiento de experiencias de Europa inspiraron la propuesta de establecer cuotas de género en la legislación electoral<sup>10</sup>. A su vez, la resonancia de esta iniciativa con legados y tradiciones de participación de las mujeres dentro del peronismo permitió darle anclaje en la cultura política local.

La Ley 24.012 de Cupo Femenino fue sancionada el 6 de septiembre de 1991 en una sesión especial de la Cámara de Diputados, con 142 votos afirmativos, 7 votos negativos y 3 abstenciones. En 1994, la reforma constitucional incorporó la idea de “igualdad real de oportunidades” entre varones y mujeres en el acceso a cargos partidarios y electivos, facultando al Congreso a impulsar acciones positivas (cuadro 2). Esta misma reforma otorgó jerarquía constitucional a la CEDAW, junto a otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República Argentina. En ese momento, la Convención Nacional Constituyente reunida en Santa Fe y Paraná —un tercio de cuyos integrantes eran mujeres— fue la experiencia legislativa con mayor presencia femenina de la historia argentina (Consejo Nacional de la Mujer, 1995: 30).

---

9 La Declaración de Principios del XVIII Congreso de la Internacional Socialista (del cual formaba parte la UCR y otros partidos argentinos), realizado en junio de 1989 en Estocolmo, manifestaba que “la desigualdad entre los sexos es la forma de opresión más generalizada en la historia humana” y apoyaba expresamente “una participación plena y en términos de igualdad de la mujer en las actividades sociales y políticas de cada país, mediante la adopción de medidas positivas para garantizar la representación de la mujer en todos los ámbitos de toma de decisiones” (artículo 72).

10 En Europa, distintas fuerzas políticas habían adoptado cuotas de género en sus estatutos internos (cuotas de partido), manifestando un compromiso de nominar mujeres como candidatas sin que mediara, para ello, una obligación legal. Por mencionar algunos casos emblemáticos, se destacan las experiencias del Partido Laborista de Noruega, el Partido Socialdemócrata de Alemania, el Partido Socialista español y el Partido Laborista inglés. La literatura comparada omite mencionar la experiencia pionera del Partido Justicialista en la Argentina de 1950, que destinaba un tercio de las candidaturas a la llamada rama femenina del movimiento, aun cuando no empleara la terminología de cuotas o cupos.

**Cuadro 1. Adopción y reglamentación de la Ley de Cupo Femenino**

<b>Año</b>	<b>Normativa y síntesis de su contenido</b>
1991	Ley 24.012: Las listas de candidatos deben incorporar un porcentaje mínimo del 30% de mujeres, “en proporciones con posibilidad de resultar electas”. No serán oficializadas las listas que no cumplan ese requisito.
1993	Decreto 379 del PEN: estableció que el 30% es una cantidad mínima, e incorporó criterios de cálculo del porcentaje mínimo según la cantidad de cargos a renovar por cada partido en cada elección nacional.
2000	<p>Decreto 1.246 del PEN: precisó criterios de cálculo del cupo mínimo. Entre sus disposiciones se destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) si un partido se presenta por primera vez a una elección, renueva solo una banca o no renueva ninguna, su lista puede ser encabezada por un hombre o una mujer, pero quien le siga no puede ser del mismo sexo;</li><li>b) cuando se renuevan más de dos cargos, debe figurar una mujer (como mínimo) en alguno de los tres primeros lugares;</li><li>c) si una candidata renuncia o fallece antes de los comicios, debe ser reemplazada por otra candidata, mientras que un hombre puede ser reemplazado indistintamente por otro hombre o por una mujer;</li><li>d) los jueces con competencia electoral tienen la facultad de reordenar de oficio las listas partidarias;</li><li>e) todos los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral pueden solicitar la impugnación de las listas que consideren violatorias de la ley 24.012.</li></ul>

Fuente: elaboración propia.

**Cuadro 2. Equidad de género en la Constitución de 1994**

<b>Sección</b>	<b>Artículo</b>
Nuevos derechos y garantías	Art. 37: “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”.
Atribuciones del Congreso	<p>Art. 75, inciso 22: [Corresponde al Congreso] “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede” [...].</p> <p>La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (y otros tratados) “tienen jerarquía constitucional [...] y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”.</p> <p>Art. 75, inciso 23: [Corresponde al Congreso] “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres” [...].</p>
Disposiciones transitorias	Segunda: Los cupos y las acciones positivas aludidas en el artículo 37 “no podrán ser inferiores a los vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución, y durarán lo que la ley determine”.

Fuente: elaboración propia.

Al favorecer la inclusión de mujeres en las listas partidarias, las cuotas implican una disminución del número de vacantes que pueden asignarse a los hombres, quienes controlan la mayoría de los recursos de poder y protagonizan la toma de decisiones al interior de los partidos políticos. Además, la exigencia de incorporar mujeres en las listas puede obligar a revisar otras reglas (formales e informales) que los partidos usan en las negociaciones y la distribución de las candidaturas entre grupos internos, así como en los procesos de construcción de coaliciones electorales.

Durante la primera mitad de la década de 1990 (especialmente en las elecciones legislativas de 1993 y 1995), la aplicación del cupo femenino en la conformación de las listas de candidatos a diputado nacional generó fricciones al interior de los partidos y despertó múltiples conflictos que culminaron en presentaciones judiciales<sup>11</sup>. Las expresiones de una nota publicada en un diario nacional el 1 de marzo de 1993 ilustran el clima de ideas imperante y preannuncian los conflictos que no tardaron en sobrevenir:

[...] “la inclusión de mujeres para cumplir con ese 30% bajará en más de un caso a dirigentes masculinos dejándolos fuera de carrera. [...] Difícilmente la dirigencia masculina acepte resignar posiciones políticas en favor de ‘una pollera’ [sic]”.<sup>12</sup>

Frente a los conflictos desatados por la implementación del cupo femenino, los fallos de los tribunales de distintas instancias no fueron homogéneos. Las discrepancias versaban, primero, sobre las posiciones que debían ocupar las candidatas en las listas, y segundo, respecto de quiénes tenían legitimidad para impugnarlas (Lázzaro, 2008). Inicialmente, la justicia no consideraba a la Ley de Cupo Femenino como de orden público, y se negaba a aceptar presentaciones que no fueran realizadas por una candidata damnificada<sup>13</sup>. Estas situaciones de incumplimiento partidario provocaron una intensa movilización de mujeres dirigentes de partido, con el apoyo de organizaciones nacionales (como el Consejo Nacional de la Mujer, CNM) e internacionales (como la Fundación Ebert). Con el auspicio del Consejo, se conformó una red de apoyo y asesoramiento jurídico a candidatas que se proponían acudir a la justicia, y muchas dirigentes del PJ y de la UCR viajaron a distintas provincias para apoyar acciones de este tipo. En las palabras de una protagonista:

“Nos comunicamos con las mujeres candidatas de todos los partidos políticos cuyas listas no cumplían con la ley y organizamos un operativo bastante complejo con una abogada que nos patrocinaba en cada provincia. [...] Carecíamos de la estructura y los plazos electorales, lógicamente, son muy cortos y estrictos, y nos obligaban a actuar simultáneamente en los 24 distritos electorales del país. [...] Fue necesario organizar una red de información para conocer rápidamente cómo se habían conformado

---

11 Para ilustrar la magnitud de los conflictos judiciales cabe destacar que, entre 1993 y 1995, la Cámara Nacional Electoral recibió 70 casos por incumplimiento del cupo femenino (Lázzaro, 2008).

12 “Nuevo proyecto para el cupo de mujeres”. *Ámbito Financiero*, 1 de marzo de 1993.

13 En algunos distritos, las mujeres que iniciaron acciones de impugnación fueron amenazadas con la expulsión de sus partidos, y en otros se procedió a su desafiliación. Otro “atajo” empleado por las autoridades partidarias fue eliminar de su lista a ciertas candidatas “conflictivas”, para que no pudiera concretarse la acción de impugnación (Durrieu, 1999; Tula, 2002).

las listas de todos los partidos, y mandar a nuestras patrocinantes las impugnaciones, distintas en cada caso.” (Durrieu, 1999: 150).

A pesar de la negativa de los jueces a considerar a la Ley de Cupo Femenino como una norma de orden público, el CNM realizó varias presentaciones judiciales<sup>14</sup>. La reforma constitucional de 1994 imprimió un giro, ya que la Cámara Nacional Electoral pasó a reconocer que los afiliados y las afiliadas partidarias podían ser partes en las causas. Asimismo, la justicia electoral invistió a la titular del CNM de legitimidad para iniciar demandas, ya que el Consejo tenía la misión de velar por el cumplimiento de la CEDAW, y dicha convención ahora tenía jerarquía constitucional.

### **3. Efectos esperados de las cuotas de género: números e ideas**

Los debates acerca de las cuotas de género giran en torno a la representación democrática y la ciudadanía. En primer lugar, el empleo de cuotas implica asumir que la baja presencia de mujeres en los ámbitos de toma de decisiones públicas representa un problema, y que dicho problema puede ser enfrentado mediante decisiones políticas. En este sentido, un argumento fundamental para justificar las cuotas destaca que las mujeres son más de la mitad de la población y su derecho de acceder a los cargos de decisión en similares proporciones es un imperativo de justicia (Phillips, 1995)<sup>15</sup>.

Además, en las campañas por las cuotas también suelen acentuarse otros efectos esperados, asociados con la legitimidad de las instituciones. En esta línea de razonamiento, una expectativa fundamental es que la inclusión de mujeres en las legislaturas transforme los resultados del proceso político, contribuyendo a producir legislación beneficiosa para las ciudadanas. Estos argumentos trasladan el foco de la discriminación que sufren las mujeres a la contribución que su inclusión puede aportar en arenas históricamente masculinas (Bacchi, 2006: 35)<sup>16</sup>.

Estas dos líneas de argumentos se vinculan a una discusión sobre la naturaleza de la representación política. Desde una perspectiva sustantiva, propia de la

---

14 Aunque todas fueron rechazadas, algunos jueces decidieron no oficializar listas y remitirlas nuevamente a los partidos para su reelaboración.

15 Esta mirada coloca el foco de atención en los privilegios políticos que históricamente han detentado los hombres, por la condición dominante del género masculino en la vida pública.

16 Para sus detractores, el empleo de estos mecanismos de acción afirmativa discrimina contra los varones y sacrifica la calidad para privilegiar la identidad de los representantes (Crocker, 2005). Asimismo, hay quienes consideran que las cuotas legalmente obligatorias lesionan la autonomía partidaria, en la medida en que implican una inconveniente injerencia estatal en la definición de sus propias reglas y procedimientos internos. Detrás de estos debates, el argumento central es que el reclutamiento político debe estar gobernado por criterios de mérito y que la empresa de las sociedades pluralistas consiste en garantizar el mismo tratamiento para distintas personas, la clásica posición liberal sobre igualdad legal, que no contempla las desigualdades fundadas en la construcción social de la diferencia sexual.

democracia liberal, la representación se relaciona con los intereses que se persiguen y con las personas de las cuales se reciben mandatos (Pitkin, 1985). Así pues, lo central son los procesos de rendición de cuentas y la responsabilidad de los representantes ante el electorado, más allá de sus características como individuos. Esta faceta de la representación ha sido capturada por Anne Phillips (1995) en su concepto de “política de ideas”. En cambio, desde una perspectiva descriptiva —también denominada *representación identitaria o social* (Sartori, 1992)— la función principal de un representante no es actuar en nombre de alguien más, sino sustituir y reflejar a otras personas con características semejantes a las suyas (en términos de edad o de generación, clase social, género, etnia). Desde esta perspectiva, que asimila semejanza y representatividad, el aspecto más relevante de una legislatura es su composición social (Pitkin, 1985).

Como sugiere Phillips (1991), la oposición entre ideas y presencia puede ser engañosa, puesto que la representación política democrática necesita una combinación de ambas. En la medida en que una porción considerable de los asuntos políticos se plantea luego de las elecciones y rebasa las propuestas incluidas en las plataformas o programas partidarios durante las campañas, las experiencias de los representantes (entre ellas, sin son varones o mujeres) importan<sup>17</sup>. Las mujeres no conforman una colectividad homogénea de identidades e intereses, pero, siguiendo a Young (2000), es posible concebirlas como un grupo social definido por su posición estructural en un marco de relaciones de desventaja y privilegio. Quienes comparten una posición estructural pueden tener profundas diferencias ideológicas e intereses diversos, pero comparten perspectivas sociales; es decir, conjuntos de preocupaciones, supuestos y experiencias que ofrecen una base compartida para el razonamiento. Desde esta óptica, la inclusión de mujeres en los procesos de toma de decisiones permitiría incorporar nuevas perspectivas sociales y experiencias en el debate público.

### **3.1. Logros y desafíos en el Congreso de la Nación**

El impacto inmediato y más visible de la Ley nacional de Cupo Femenino fue el aumento del número de legisladoras y la transformación de la composición por sexo del Congreso argentino<sup>18</sup>. Tras las elecciones legislativas de 1993 —cuando el cupo femenino fue empleado por primera vez en la renovación parcial de la

---

17 Esto no implica concebir a las mujeres como una colectividad homogénea, sino reconocer solo alguna diferencia entre los intereses de mujeres y hombres.<sup>15</sup> Esta mirada coloca el foco de atención en los privilegios políticos que históricamente han detentado los hombres, por la condición dominante del género masculino en la vida pública.

18 Inicialmente, esta ley nacional comprendía únicamente las candidaturas a diputados, convencionales constituyentes e integrantes del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Buenos Aires. Luego de la reforma constitucional de 1994, que estableció la elección directa de los senadores nacionales y elevó de dos a tres el número de representantes por provincia, la ley 24.012 pasó a aplicarse a las listas de candidatos a la cámara alta.

cámara baja— la participación de diputadas se elevó de 5% a 14%, porcentaje que se duplicó a partir de la siguiente elección<sup>19</sup>. Diez años más tarde, la proporción de diputadas superaba el 30% del total de las bancas, y en 2008 ascendía al 40%. Este crecimiento de la participación de las mujeres fue todavía más acentuado en el Senado, donde pasó de 6% a 37% en la primera elección directa con la Ley de Cupo Femenino (cuadro 3). En términos comparativos, en 2012 el Congreso argentino es una de las legislaturas nacionales con mayor presencia de mujeres del mundo, aventajando a buena parte de las democracias establecidas (cuadro 4).

**Cuadro 3. Evolución de la participación de mujeres en el Congreso de la Nación, 1983-2009 (en porcentajes)**

Período	Diputadas	Senadoras
1983-1985	4	Elección indirecta (promedio del período: 6%)
1985-1987	4	
1987-1989	5	
1989-1991	6	
1991-1993	5	
1993-1995	14	
1995-1997	27	
1997-1999	28	
1999-2001	27	
2001-2003	29	37
2003-2005	34	44
2005-2007	36	43
2007-2009	40	40

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

19 La Cámara de Diputados se renueva cada dos años parcialmente; por lo tanto, el dato del período 1993-1995 refleja la aplicación del cupo para la elección de la mitad de sus miembros.

#### Cuadro 4. Mujeres en el Poder Legislativo: Argentina en el mundo (2012)

Sobre datos de 150 países

Posición	País	Cámara baja (%)	Cámara alta (%)
1	Rwanda	56,3	38,5
4	Suecia	44,7	---
5	Finlandia	42,5	---
6	Holanda	40,7	36,0
8	Islandia	39,7	---
11	Noruega	39,6	---
13	Dinamarca	39,1	---
14	Costa Rica	38,6	---
<b>17</b>	<b>Argentina</b>	<b>37,4</b>	<b>38,9</b>
18	España	36,0	33,5
40	Canadá	24,8	36,7
53	Reino Unido	22,3	21,9
57	Italia	21,6	18,6
116	Brasil	8,6	16,0

Fuente: elaboración propia, sobre datos de IPU.

Al favorecer la inclusión de mujeres en el Poder Legislativo, el cupo femenino afectó la representación democrática en un sentido sustantivo, facilitando la expresión de perspectivas más diversas en la deliberación y la forma de enfrentar los problemas sociales. Es decir, la presencia de legisladoras favoreció la feminización de la agenda legislativa (Childs, 2006), al incorporar miradas y preocupaciones derivadas de la experiencia social de las mujeres. Algunos testimonios recogidos en entrevistas en profundidad con legisladores argentinos son ilustrativos de los cambios expuestos:

“Las mujeres introducen temas y miradas distintas. Esto da la posibilidad de encontrar una mirada que desde el varón muchas veces, por cuestiones de carácter cultural, no se da. La participación de las mujeres ha traído una agenda mucho más integral y completa respecto de los problemas y la solución de los problemas y conflictos de nuestra sociedad.”<sup>20</sup>

“La presencia de la mujer aproxima la agenda de la política a la agenda cotidiana y además lleva a los hombres también a aproximarse.”<sup>21</sup>

20 Diputado nacional, Partido Justicialista (PJ), entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

21 Diputado nacional, ARI, entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

En las entrevistas, asimismo, los legisladores identificaron temas impulsados por mujeres. En este sentido, un diputado nacional manifestó que “las legisladoras han traído nuevos temas que tienen que ver con la visión y con las prioridades del género: la salud, la educación y aspectos de la vida política que no figuraban en el orden de prioridad que debían tener.”<sup>22</sup>

Como lo indican Franceschet y Piscopo (2008), las transformaciones en la agenda legislativa no se traducen automáticamente en cambios en la legislación. Con todo, en su estudio sobre la representación femenina en el Congreso, las autoras encuentran que entre 1989 y 2007 el 79% de los proyectos sobre cuotas de género en diferentes ámbitos, el 80% de las iniciativas de legalización del aborto y la expansión del acceso a la contracepción y los derechos reproductivos, así como el 69% de las propuestas de legislación en el área de la violencia de género fueron introducidos por mujeres. Por su parte, Archenti y Johnson (2006) muestran que, entre 1994 y 2003, 87 de las 177 diputadas nacionales que ocuparon su banca al menos por un año presentaron proyectos de género.

Entre los legisladores, existe un acuerdo generalizado acerca de la importancia atribuida por las legisladoras a los derechos de las mujeres y la igualdad de género:

“El tema del género, que nosotros (los legisladores) no tenemos en cuenta en esta sociedad machista.”<sup>23</sup>

“[...] hay algunos temas que las mujeres tienen una mayor predisposición para tratar y tienen fortaleza... El aborto y otros temas que son conflictivos. Ellas los asumen, los afrontan y los llevan adelante.”<sup>24</sup>

“En todos los temas que hacen al tema discriminatorio, ellas llevan la bandera. En los temas de los derechos humanos también. En los temas de género, donde ellas se han sentido más postergadas, han trabajado. En temas sociales han trabajado extraordinariamente bien...”<sup>25</sup>

Además, la iniciativa femenina en el Congreso fue fundamental para la aprobación de un conjunto de leyes que amplían derechos de las mujeres, como las de Cupo

---

21 Diputado nacional, ARI, entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

22 Senador nacional, PJ, entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

23 Senador nacional, Partido Socialista, entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

24 Diputado nacional, Unión Cívica Radical, entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

25 Diputado nacional, PJ, entrevista personal. Buenos Aires, 2008.

Sindical Femenino (ley 25.674/02), Salud Sexual y Procreación Responsable (ley 25.673/02), Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061/05), Contracepción Quirúrgica (ley 26.130/06), Aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (ley 26.171/06) y Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (ley 26.485/09), entre las más emblemáticas.

### 3.2. Logros y desafíos en las provincias

Otro efecto de la ley nacional de cupo femenino fue la multiplicación de leyes de cuota en las provincias. La ley 24.012 y la inclusión de acciones positivas en la reforma constitucional de 1994 brindaron argumentos, estimularon la construcción de coaliciones y redes de mujeres políticas, y la presentación de proyectos de ley en distintos distritos. Como resultado, todas las provincias argentinas emplean cuotas de género en las listas de candidatas a las legislaturas provinciales y, en muchos casos, en las listas para concejales.

Un primer ciclo de adopción de leyes provinciales de cuota se inició en 1992 y concluyó en 1997, seguido por un ciclo de reglamentaciones y reformas. El proceso recién terminó de completarse entre 2010 y 2011, con la sanción de leyes largamente demoradas en las provincias de Jujuy y Entre Ríos.

**Cuadro 5. Adopción y reforma de leyes provinciales de cuota**

	<b>Provincias</b>
Adopción temprana	Santa Fe, La Rioja, Chaco, Mendoza, Santa Cruz, Corrientes (1992); Misiones, Río Negro (1993); Córdoba, Tucumán, San Juan, La Pampa, Salta, Tierra de Fuego (1994); Formosa, Buenos Aires (1995); Neuquén, Santiago del Estero (1996); Catamarca, San Luis (1997)
Reformas (paridad)	Córdoba, Santiago del Estero (2000), Río Negro (2002), Misiones (2004, observada)
Adopción tardía	Jujuy (2010), Entre Ríos (2011)

Fuente: elaboración propia.

Las leyes de cuota favorecen, pero no garantizan, la elección de mujeres. Como lo han mostrado diferentes estudios, los resultados de las cuotas dependen tanto de su propio diseño (porcentaje de la cuota, reglas de emplazamiento, sanciones)

como del sistema electoral en el cual son implementadas (Barreiro *et al.*, 2004)<sup>26</sup>. En relación con el diseño de las cuotas, la mayoría de las leyes provinciales establece porcentajes femeninos similares a la ley nacional (mínimo de 30%). Sin embargo, Santiago del Estero, Córdoba y Río Negro han innovado al establecer criterios de paridad de género en las listas de candidatos (50%/50%). Inversamente, en Entre Ríos y Jujuy, las dos jurisdicciones donde la idea de las cuotas ha enfrentado las mayores resistencias, las leyes provinciales han minimizado el cupo, estableciendo porcentajes inferiores. En Entre Ríos, la ley de cuotas establece “un 25 por ciento de candidatos, como garantía mínima, por sexo”, a pesar de que la Constitución de la provincia “adopta el principio de equidad de género en todos los órdenes” y “asegura a la mujer la igualdad real de oportunidades para el acceso a los diferentes estamentos y organismos del Estado provincial, municipal y comunal” (artículo 17)<sup>27</sup>. En Jujuy, donde la ley de cuotas fue producto de un recurso de amparo presentado por un colectivo de mujeres con apoyo de algunos varones comprometidos con su postergado reclamo (Zigarán, 2012), la ley de cuotas sancionada en 2010 establece que “no se oficializarán listas para ninguna clase de cargo que nomine más de dos candidatos del mismo sexo en orden sucesivo”. Finalmente, respecto del diseño de cuotas, cabe mencionar que algunas leyes provinciales establecen reglas para el emplazamiento de las candidatas en las listas, y otras simplemente exigen su inclusión sin incluir mandatos de posicionamiento.

---

26 De acuerdo con un conjunto de investigaciones, los sistemas de representación proporcional (RP) con listas cerradas y distritos medianos o grandes ofrecen condiciones más favorables para el éxito de las cuotas que los sistemas de voto preferencial (Htun y Jones, 2002), especialmente si establecen mandatos de posicionamiento de las candidatas en las listas.

27 Originalmente, el proyecto de ley de cuota ingresado a la Legislatura de Entre Ríos contemplaba porcentajes equivalentes de candidaturas de ambos géneros, pero la iniciativa fue modificada en comisión y aprobada con reformas en la Cámara de Diputados (Elisabet Contrera, “Del cupo al techo”, en *Página/12*, Suplemento “Las 12”, 15 de abril de 2011).

**Cuadro 6. Leyes provinciales de cuota: porcentajes, reglas de emplazamiento y sanciones**

Porcentajes			Reglas de emplazamiento			Sanciones
Cuotas femeninas	Cuotas mínimas neutras	Paridad (50%/50%)	Cargos a renovar	Otra	Sin reglas	No oficialización
Ley 24.012 Chaco, Catamarca, Corrientes, Formosa, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, San Juan, San Luis, Tucumán	Buenos Aires, Salta, Tierra del Fuego, Jujuy, Entre Ríos	Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro	Ley 24.012 CABA, Buenos Aires, Chaco, Chubut, San Luis	Santiago del Estero, Córdoba, Río Negro, Corrientes, Formosa, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Fe, Tucumán	Catamarca La Pampa, La Rioja, Misiones, San Juan, Santa Cruz, Tierra del Fuego	Ley 24.012 Todas menos Santa Cruz

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las características del sistema electoral, la Argentina elige presidente, gobernadores, diputados y senadores nacionales, diputados y senadores provinciales, y un elevado número de cargos municipales en distintas arenas y con diferentes reglas (Calvo *et al.*, 2001: 66). En las elecciones legislativas provinciales se emplean distintas fórmulas electorales (RP D'Hondt y Hare, fórmulas de mayoría simple y lista incompleta, sistemas mixtos segmentados); listas cerradas y bloqueadas, método de lemas (Chubut, La Rioja y Jujuy) y voto preferencial por candidatos con tachas (Tierra del Fuego).

Como resultado de esta diversidad en los sistemas electorales y el diseño de cuotas, la participación de las mujeres en las legislaturas de la Argentina ha crecido en promedio, pero los porcentajes de las cuotas no se traducen en porcentajes de legisladoras de manera lineal. En 2007, las proporciones de legisladoras provinciales variaban entre un 11% en San Juan (la provincia con menor presencia de mujeres en su legislatura) y un 44% en Santiago del Estero (la provincia argentina con mayor inclusión femenina en el legislativo).

**Cuadro 7. Evolución de la participación de mujeres en las legislaturas provinciales de la Argentina (1983-2007), en porcentajes**

	2007	2003	1995	1991	1983
Santiago del Estero	44,0	s/d	18,2	s/d	13,3
Chaco	43,8	37,5	31,3	6,3	13,3
Río Negro	39,5	36,4	25,6	16,3	8,3
Corrientes - Diputados	38,5	38,5	15,4	0,0	11,5
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	33,3	38,3	--	--	--
Formosa	33,3	40,0	6,7	20,0	6,7
Neuquén	31,4	28,6	28,6	12,0	8,0
La Pampa	30,8	34,6	30,8	9,5	4,8
Misiones	30,0	26,7	35,0	10,0	12,5
Córdoba - Diputados	28,6	32,9	27,3	10,6	13,9
Santa Fe - Diputados	28,0	32,0	28,0	4,0	4,0
Tierra del Fuego	26,7	33,3	13,3	33,3	--
Buenos Aires - Diputados	26,0	30,4	17,3	6,5	4,3
Chubut	25,9	29,6	29,6	11,1	11,1
Catamarca - Diputados	25,0	25,0	15,0	5,5	9,0
Santa Cruz	25,0	12,5	8,3	8,3	0,0
Tucumán	24,5	15,0	22,5	2,5	5,0
San Luis	23,8	23,8	14,3	9,5	6,7
Salta - Diputados	16,7	16,7	6,5	13,3	13,5
Jujuy	16,7	25,0	29,2	12,5	3,3
Mendoza - Diputados	16,7	16,7	16,7	4,2	6,3
Entre Ríos - Diputados	14,3	14,3	7,1	7,1	3,6
San Juan	11,8	11,8	13,3	19,0	10,0

Fuente: elaboración propia, sobre datos de las legislaturas.

#### **4. Luces y sombras: a modo de balance**

En 1991, la Argentina incorporó cuotas de género en su Código Electoral Nacional, ideando un mecanismo de acción afirmativa que no tenía antecedentes en el mundo. Además de este papel innovador, el caso de nuestro país es singular por la eficacia de su ley de cuotas nacional. Con cerca de un 40% de diputadas y senadoras nacionales, el Congreso es una de las legislaturas con mayor participación femenina, superando tanto el promedio mundial (19,6%)

como el del continente americano (22,8%) y asemejándose a los países nórdicos (42%), históricamente a la vanguardia en materia de igualdad de género<sup>28</sup>.

En el camino hacia la igualación de oportunidades en la vida política, el cupo femenino ha sido una valiosa herramienta para contrarrestar la discriminación histórica que mantuvo a las mujeres, como grupo social, al margen del poder. Para algunas dirigentes de la Argentina, las acciones positivas significaron una puerta de entrada al ejercicio del poder y una plataforma de proyección política. Quince años después de la sanción de la ley 24.012, en 2007 por primera vez una mujer fue elegida presidenta de la Nación, y otra accedió al cargo de gobernadora de la provincia más austral del país, Tierra del Fuego (ambas gobernantes fueron reelegidas). Antes de acceder a los ejecutivos respectivos, Cristina Fernández y Fabiana Ríos construyeron una carrera legislativa en el Congreso, donde cobraron protagonismo y ganaron acceso a la opinión pública. Sin embargo, en términos generales, la presencia femenina sigue siendo muy baja en cargos ejecutivos clave del sistema político de la Argentina, como los de gobernador e intendente. Puesto que estos cargos ejecutivos tienen gran injerencia en la dinámica interna de los partidos y los procesos de definición de las listas electorales (Borner *et al.*, 2009), las mujeres suelen tener roles secundarios en los procesos de selección de candidatos.

Las leyes de cuota no son un fin en sí sino un medio, un instrumento para el logro de la igualdad real como horizonte normativo de la democracia. Esta meta enriquece la cultura política e inspira a pensar cómo incorporar más sistemática y transversalmente una perspectiva de igualdad de género en los propios poderes del Estado y las políticas públicas. En América Latina (del mismo modo que en algunas provincias argentinas), la idea de porcentajes mínimos de participación de las mujeres está dejando paso a la de paridad de género en el acceso al poder, planteada como una nueva meta a conquistar en las últimas Conferencias sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. A diferencia de las cuotas, pensadas como medidas temporarias de acción afirmativa, la paridad es un principio permanente que consagra la igualdad y reconoce a las mujeres como ciudadanas plenas.

---

28 Datos publicados por la IPU en <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (acceso: 3 de junio de 2012).

## Bibliografía

- Archenti, Nélica y Johnson, Niki (julio de 2006). *“Engendering the Legislative Agenda with and without Quotas. A Comparative Study of Argentina and Uruguay”*. XX World Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, Japón.
- Bacchi, Carol (2006). *“Arguing for and against quotas: theoretical issues”*, en Women, Quotas and Politics, pp. 32-51. Nueva York y Londres: Routledge.
- Barrancos, Dora (2002). *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bareiro, Line; López, Oscar; Soto, Clyde y Soto, Lilian (2004). *“Sistemas electorales y representación femenina en América Latina”*. Serie *Mujer y Desarrollo*, 54. Santiago de Chile: Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.
- Borner, Jutta; Caminotti, Mariana; Marx, Jutta y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto; Szwarcberg, Mariela; Micozzi, Juan Pablo y Labanca, Facundo (2001) *“Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”*, en *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, pp. 53-98. Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina editores. Buenos Aires: INAP y Eudeba.
- Childs, Sarah (2006). *“The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women”*, en *European Journal of Women’s Studies*, volumen 13, Nº1, pp. 7-21.
- Consejo Nacional de la Mujer (1995). *Memorias. Jornadas de trabajo con las ONG hacia el Informe Nacional. Beijing 95*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Crocker, Adriana (2005). *Gender Quota Laws in Latin America. Explaining Cross-National and Sub-National Diffusion*. Illinois: Northern Illinois University.
- Dahl, Robert (2008). *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Dobbin, Frank; Simmons, Beth y Garrett, Geoffrey (2007). *“The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?”*, en *The Annual Review of Sociology*, volumen 33, pp. 449-472.
- Durrieu, Marcela (1999). *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Franceshet, Susan y Piscopo, Jennifer (2008). *“Gender Quotas and Women’s Substantive Representation. Lessons from Argentina”*, en *Politics and Gender*, volumen 4, Nº 3): 393-425.
- Htun, Mala (2003). *Sex and the State. Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracias*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Htun, Mala y Jones, Mark P. (2002). *“Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”*, en *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nikki Craske y Maxine Molyneux editors, pp. 32-56. Nueva York: Palgrave.
- Jones, Mark P. (1998). *“Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Lessons from the Argentinean Provinces”*, en *Comparative Political Studies*, pp. 3-21, volumen 31, Nº 1..
- Lázaro, Alejandra (2008). *“El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”*, en *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Nélica Archenti y María Inés Tula editoras, pp. 55-64. Buenos Aires: Heliasta.
- Marx, Jutta; Borner, Jutta y Caminotti, Mariana (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Anne (1991). *Engendering Democracy*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Pitkin, Hannah (1985 [1967]). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sartori, Giovanni (1992). *Elementos de Teoría Política*. Buenos Aires: Alianza.
- Tula, María Inés (2002). *“La Ley de Cupo en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”*, en *Hombres públicos, Mujeres públicas*, Silvia Vázquez editora, pp. 59-90. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung y Fundación Sergio Karakachoff.
- Weathers, Gwyndolyn (2007). *“De la Jerarquización a la Transversalidad de Género: feministas, tecnócratas y el Estado en Argentina, 1983-2004”*, en *Política y Gestión* Nº 10, pp. 95-124.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zigarán, María Inés y Chalabe, Alicia (2012). *“Casi dos décadas después de la ley 24.012. Las resistencias al cupo en Jujuy”*, en *Los derechos de las mujeres en la mira*, Natalia Gherardi (directora), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

# LÍDERES LOCALIZADAS. PERFILES DE MUJERES ACTUANDO EN TERRITORIOS

---

Paula Magariños

## 1. Introducción

Las organizaciones de mujeres se han instituido como actores políticos relevantes y contribuyen de manera activa al fortalecimiento de las instituciones de la democracia. Estos aportes pueden ser rastreados en la acción cotidiana y localizada en los territorios en los que actúan las mujeres que participan en estas organizaciones. Quienes las encabezan se constituyen de manera particular en líderes sociales, políticas y comunitarias. Estos liderazgos se construyen a través de las trayectorias vitales y participativas de estas mujeres, se entrelazan y toman forma en prácticas cotidianas situadas territorialmente en sus comunidades.

Entre 2008 y 2011, ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) llevó a cabo dos proyectos en los que se exploraron estos liderazgos: en 2008-2009, “Buenas prácticas para fortalecer la participación de las mujeres en la consolidación de las instituciones democráticas”, realizado por ELA con el apoyo financiero del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), dirigido por Liliana De Riz; y en 2010-2011, “Lidera: participación de las mujeres en ámbitos locales”<sup>1</sup>.

En estos proyectos se entrevistaron mujeres que actúan en diferentes instancias de la sociedad civil e instituciones de gobierno de los estados locales en diferentes distritos de la Argentina<sup>2</sup>. Los objetivos de estas investigaciones se orientaron a explorar comprensivamente las prácticas cotidianas de estas mujeres, sistematizar sus experiencias, establecer los ámbitos y alcances de esas prácticas, y su orientación hacia la incidencia en la agenda pública y en las agendas de los gobiernos locales.

La metodología de abordaje tuvo un enfoque cualitativo, abierto y no estructurado, en el que los objetivos de la investigación se trataron de acuerdo con el relato que cada entrevistada hizo de su propia experiencia, y a partir de él. Este encuadre narrativo habilitó que nos aproximáramos no solamente a los detalles de las experiencias de cada una, sino también a sus maneras de abordarlas, de establecer

---

1 El trabajo de campo del estudio de 2008 fue realizado por Paula Magariños. El estudio llevado adelante en 2010 fue dirigido por Marita Soto y Paula Magariños. Versiones preliminares de este artículo formaron parte de los informes de resultados del trabajo de campo de estos proyectos.

2 En el estudio de 2008 se trabajó en el Gran Buenos Aires y la ciudad de Corrientes. En el de 2010 se incluyeron las ciudades de Buenos Aires, Morón, San Salvador de Jujuy, Rosario, Mendoza y Neuquén.

la cadencia de cada relato y a las formas en que estas experiencias se entrelazan con sus biografías personales.

Este artículo se centra en las trayectorias de estas mujeres y los diferentes perfiles de liderazgo comunitario y político que establecen y construyen. Considera sus historias de vida, explora de manera sistemática las dimensiones que las constituyen como líderes comunitarias, sociales y/o políticas, y ofrece una organización de estos liderazgos en relación con el espacio social y político comunitario en el que se asientan.

## **2. Liderazgos locales y trayectorias vitales**

“[...] un día me encontré comprometida con una actividad, otro día con otra...”

La trayectoria de estas mujeres hasta convertirse en líderes de instituciones y organizaciones democráticas cuyas prácticas tienen un efecto concreto en lo social y político comenzó tempranamente, con el surgimiento de un interés en las condiciones de su entorno, lo que las impulsó a la búsqueda de maneras de influir sobre ese ambiente próximo.

Esta búsqueda se desenvuelve, necesariamente, siguiendo las posibilidades y los caminos que se les presentan en cada momento histórico y las circunstancias concretas —personales, familiares, sociales, económicas— en las que se encuentran. Esas mujeres revisan y encuentran las posibilidades de participación prácticas mientras, paralelamente, van desarrollando su vida personal y profesional: averiguan, preguntan, se interesan y hallan los espacios que resultan apropiados para su desenvolvimiento. En ese recorrido, atienden las áreas y los temas que perciben que requieren atención y en los que estiman que efectivamente ellas pueden tener una participación que sea significativa, al menos, en lo que pueden vislumbrar desde las circunstancias de las que parten y en los recorridos que pueden anticipar a partir de la observación inicial de las condiciones de su entorno.

Esta constituye una práctica fundante, que va a persistir en el tiempo: en el curso de una actividad sobre un tema o situación determinados, ellas detectan otras áreas vinculadas que también requieren atención o intervención, y las incorporan a su agenda de actividades. Esta actitud de alerta permanente, de activa vigilancia sobre la propia práctica y las condiciones del entorno, configura una de las características esenciales de estas líderes locales. Tiene la particularidad de ser reconocida por quienes colaboran con ellas y también por las personas que forman parte de las poblaciones en las que actúan. Así, es frecuente encontrar que son elegidas como referentes para resolver situaciones o problemáticas puntuales que aquejan a las poblaciones. La acumulación de estas apelaciones

y de las respuestas sistemática a las mismas contribuyen a delinear en el tiempo los rasgos de cada una de ellas como líderes sociales, políticas o comunitarias, sus ámbitos de acción y las áreas de incumbencia de dichas intervenciones.

Estas líderes describen una trayectoria participativa, cuyos inicios efectivos se presentan en dos modalidades principales:

- i. Se topan con una situación puntual que las impulsa a empezar a participar, a generar acciones convocantes para lograr una solución.
- ii. Se acercan a organizaciones de la sociedad civil, partidos o movimientos políticos para sumarse a sus actividades. Es frecuente encontrar que la participación de algunas de ellas comienza en instituciones religiosas, en lo que constituye un primer acercamiento al trabajo sobre problemáticas sociales situadas en un territorio determinado. También encontramos casos en los que se orientan decididamente hacia los partidos políticos, en tanto comprenden que estos constituyen un espacio fundamental para la participación democrática.

En estas circunstancias, aunque impulsadas por una inquietud personal, ellas se encauzan hacia la colaboración en espacios asociativos y participativos en los que se reconocen como parte de uno o varios colectivos sociales. Este constituye otro de los rasgos que caracteriza estos liderazgos localizados: la capacidad de representar colectivos o grupos sociales a partir de una simetría en los puntos de partida que es capaz de generar identificación y confianza y que contribuye a su legitimidad. En este sentido, se distancian de la concepción clásica weberiana de liderazgo, que describe a sus diversos tipos sobre la base de las formas de dominación legítima que pueden ser ejercidas sobre una sociedad (Weber, 1964: 170)<sup>3</sup>. En el caso de las mujeres que actúan localmente, su capacidad de liderar se apoya precisamente en que son parte de los colectivos sociales en los que actúan, y de los que no se distancian mientras realizan el proceso de convertirse en líderes. Conservan su condición de parte, llevando adelante sus liderazgos a partir de sus prácticas cotidianas.

Esto se construye en el trazado de una trayectoria participativa en el que van recorriendo y explorando diversos espacios que varían según las circunstancias particulares del momento histórico. En ese camino, reúnen experiencias y

---

3 Weber (1964) describe tres tipos de dominación legítima que se asocian a tipos de liderazgo: la tradicional, en la que la legitimidad descansa en la herencia; la legal, en la que la legitimidad descansa en la capacidad técnica de las burocracias; y la carismática, en la que la legitimidad descansa en las cualidades extraordinarias del líder, reconocidas por los miembros de la sociedad y que permanecen en el tiempo. Como advierten Soto, Bareiro y Soto (2003), no hay que perder de vista que Weber describió esta tipología a principios del siglo XX.

contribuyen al establecimiento de redes y lazos entre estos espacios, lo que constituye otro de los rasgos característicos de estas líderes locales: la capacidad de establecer y sostener en el tiempo relaciones colaborativas entre organizaciones, instituciones y movimientos sociales. Esto se produce tanto entre las organizaciones e instituciones a las que han pertenecido en forma sucesiva o simultáneamente, como entre aquellas con las que han tenido oportunidad de trabajar en algún momento de ese recorrido.

En todos los casos, en las acciones que construyen estos liderazgos se movilizan componentes sociales y políticos. En ocasiones, sus prácticas participativas se resuelven en el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales; en otros casos, es también en el espacio formalizado de los partidos políticos donde las líderes inscriben sus acciones.

### **3. Campo de actuación y áreas de trabajo**

En el proceso de trazado de una trayectoria participativa, las mujeres entrevistadas establecen y recortan un campo de actuación que se va constituyendo en la práctica y que se delimita según las problemáticas específicas y las poblaciones con las que trabajan cotidianamente.

Con relación a la población en donde llevan adelante su trabajo, se presentan dos modalidades principales, que también se enlazan en muchos de los casos:

- a) El trabajo transversal sobre segmentos poblacionales, especialmente mujeres, niños, adolescentes y jóvenes. Aunque —como ocurre con frecuencia en el Gran Buenos Aires— trabajen en un distrito determinado, su actuación está orientada a un segmento en particular, no a la comunidad en su conjunto.
- b) El trabajo sobre la comunidad en un territorio definido geográficamente.

Las áreas de trabajo principales se organizan sobre la base de ejes que no necesariamente se excluyen entre sí. Algunos de los principales temas que integran sus agendas son: concientización y afirmación de derechos; prevención y actuación sobre situaciones de riesgo social, violencia o riesgo para la salud; promoción comunitaria; equidad de género.

En estos ejes se afirman algunos de los tipos de prácticas que ellas describen en su actuación en el nivel local: las prácticas orientadas a lograr incidencia en la agenda pública y en la agenda de los gobiernos, las que se dirigen hacia la ampliación de las capacidades de las personas y las que intentan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones.

Estas áreas de trabajo se articulan en el anclaje local de estas mujeres. En este sentido, su constitución como líderes se apoya en el reconocimiento de las personas con quienes conviven y trabajan, en la identificación que promueven y en las evidencias que construyen cotidianamente. Su localización es, entonces, geográfica y comunitaria, y en la intersección de estas dos dimensiones resulta, asimismo, cercana, específica y situada. Esto constituye otro de los rasgos que caracterizan a estas “líderesas” locales. Un rasgo que va a dar forma también a sus prácticas, para lograr incidencia en las agendas públicas y las de los ejecutivos y legislativos provinciales o nacionales. Aun cuando el alcance buscado va más allá, las prácticas sobre las que se asienta el accionar de la líder están arraigadas en el espacio local, y es desde allí que se construye su legitimidad.

#### **4. Aspectos que perfilan a las líderes locales**

Estas líderes locales pueden ser perfiladas en función de algunas características que tienen en común, que impactan y se entrelazan con sus prácticas:

- **Valoran el “saber hacer”.** Se trata de la incorporación de saberes adquiridos por la formación y la experiencia, que operan en la práctica diaria como facilitadores o posibilitadores, del logro de sus objetivos. Este rasgo adquiere diversas variantes:

a) *Apreciación del saber técnico.* Alta valoración de saberes adquiridos tanto en forma teórica como práctica. Básicamente, se trata de la habilidad adquirida para “saber hacer bien”. Este saber es concebido como una plataforma, una base mínima que orienta la práctica específica y proporciona un conjunto de reglas relativamente normalizadas. La formalización de procedimientos en tanto maneras de hacer (no su burocratización) asegura no perder efectividad y mantener la capacidad de trabajo para asegurar los alcances de sus acciones. También fortalece la dimensión evaluativa, esto es, ser capaces de visualizar los saberes requeridos de acuerdo con las circunstancias específicas. Las destrezas adquiridas en la práctica se asocian al saber técnico, aunque no estén necesariamente formalizadas. Esto es un multiplicador de confianza — en ellas mismas, en los otros, de los otros hacia ellas— y, por lo tanto, un gran posibilitador. Esta característica es predominante en las líderes de la sociedad civil que trabajan en organizaciones comunitarias.

b) *Valoración de la formación.* Es una variante de la apreciación del saber técnico. Se considera formación a la adquisición de conocimientos teóricos que otorgan herramientas de orden más general, menos específicas que las técnicas. Está más presente en algunos perfiles que enfatizan los aspectos políticos de su acción cotidiana. En ocasiones, pueden cuestionar

fuertemente la aplicación de herramientas técnicas que perciben como obstaculizadoras de su tarea política, en especial cuando las consideran como instrumentales a las intenciones políticas de algunos actores relevantes en el ámbito en donde actúan.

c) *Formación sobre la tarea específica.* Variante intermedia, involucra la adquisición de una destreza técnica específica, diferente y complementaria de la formación técnica principal, que habilita la acción e intervención en situaciones concretas. La certeza de que el saber técnico y la formación específica son herramientas poderosas se refuerza cuando se padece por su ausencia o cuando su carencia se convierte en un obstáculo.

d) *Valoración de la experiencia.* Tan valorado como el saber técnico, el saber de la experiencia es considerado un gran habilitador de la práctica, con un alto poder formativo.

e) *La información como componente central y fundamental de la práctica.* Es parte del saber hacer y significa estar al tanto de lo que ocurre en el espacio recortado y específico en el que actúan. Relevan información de manera constante e intensiva sobre las condiciones de vida de las poblaciones junto a las que trabajan, sobre los temas y problemáticas que las ocupan. Se trata de estar de “estar enteradas”. Esto otorga previsibilidad y favorece tanto la capacidad de planificación como la de intervención inmediata, si surgen situaciones que requieren atención urgente.

- **Acumulan evidencias.** Consiste en la generación de confianza sobre la base del trabajo concreto. De esta manera, las mujeres líderes establecen una trayectoria personal e institucional. Examinan, separan y ordenan las experiencias concretas, clasificándolas según casos de éxito o fracaso. Estas actividades son muchas veces comunicadas en la difusión de sus actividades, acciones, objetivos sociales o políticos, para fortalecer su posición en el espacio político de los distritos en los que actúan. De esta forma dan sustentabilidad a la legitimidad que las constituye como líderes.

En este sentido, otorgan gran valor a la documentación de todas sus tareas, acciones, experiencias e intervenciones. Por una parte, expresan la voluntad de aceptar responsabilidad sobre los propios actos (rendición de cuentas) y, por otra parte, opera como resguardo frente a la posibilidad de reclamos u omisiones de algún tipo. Ellas registran para poder rendir cuentas, para dar testimonio del recorrido y de lo hecho, y para asegurar su sostenibilidad en el tiempo.

Esta característica es especialmente fuerte en las líderes comunitarias de base —quienes guardan cuadernos de registro, fotos, recibos, apuntes y notas—, pero también está enfatizado en líderes de ONG que entregan materiales, memorias y todo aquello que brinda testimonio del recorrido.

En síntesis, la acumulación de evidencias apunta a generar confianza, legitimidad, legalidad y una imagen de responsabilidad y resguardo; pero también es un factor que apunta al reconocimiento y la memoria.

- **Construyen redes.** Estas redes funcionan en varios niveles: institucionales, de actividades, comunitarias, personales. Esta es una característica central en todas ellas, y sintetiza el espíritu general de gran parte de sus prácticas: conectan, relacionan, toman recursos de un sitio, los derivan a otros. Son claramente conscientes de que sus pares también lo hacen, y cuentan con ello para su desempeño cotidiano. Este rasgo se despliega en tres características vinculadas:

a) *Tienen múltiples actividades e inserciones institucionales.* Esto les permite ampliar el alcance de llegada de sus acciones, aun cuando se trata de prácticas en territorios pequeños. También posibilita alcanzar mayor visibilidad pública, y es efectivo comunicacionalmente, porque potencia la difusión de sus actividades múltiples: la difusión de una actividad remite a otra; de esta forma, se establece una red de información con varios accesos diferentes que amplifica, por lo tanto, la totalidad y potencia cada una de las acciones. El objetivo final es influir en la agenda pública.

b) *Potencian y dan sinergia a sus esfuerzos.* De una manera similar a la anteriormente explicada, en cada acción concreta que realizan, ellas aprenden de la experiencia por un lado y, por el otro, capitalizan relaciones personales e institucionales que han establecido (por ejemplo, contactos a quienes podrán recurrir en una futura ocasión). De esta manera, van construyendo una sucesión de prácticas en las que cada acción concreta se entrelaza con otras, identificando personas a quienes se puede recurrir ante determinadas circunstancias y formando recursos en la modalidad propia de cada institución. En este caso, se trata de obtener y optimizar recursos.

c) *Dan mucha importancia a las relaciones personales.* Destacan el valor de los buenos tratos entre las personas como instrumento social y político. De esta manera, capitalizan las experiencias compartidas, en particular aquellas recíprocas y solidarias. Aquí se trata de la capacidad de repetición y potenciación, de volver a hacer, de replicar experiencias y, por lo tanto, de multiplicarlas y extenderlas.

- **Asumen un compromiso.** Este compromiso es múltiple: con la tarea, con las ideas, con las personas con quienes se relacionan. Asumir el compromiso significa estar disponibles, y honran ese compromiso cumpliendo con su presencia cotidiana. En general, no demoran actividades, no dejan temas pendientes, sino que intentan dar curso a lo que se les presenta con bastante celeridad, en la medida en que

pueden hacerlo. Se trata de honrar acuerdos tácitos y establecidos, de participar y retribuir.

- **Toman la iniciativa y responden con rapidez.** Relacionado con el anterior, este aspecto hace referencia a su marcada disposición hacia la acción inmediata. Las mujeres líderes salen a preguntar, a averiguar, a ver qué pueden hacer, cómo hacerlo, con qué recursos. Cuando se presenta la necesidad, activan sin tardanza las redes que han construido y las ponen al servicio de la tarea que se requiere. Se trata de activar sin demoras, de habilitar soluciones.

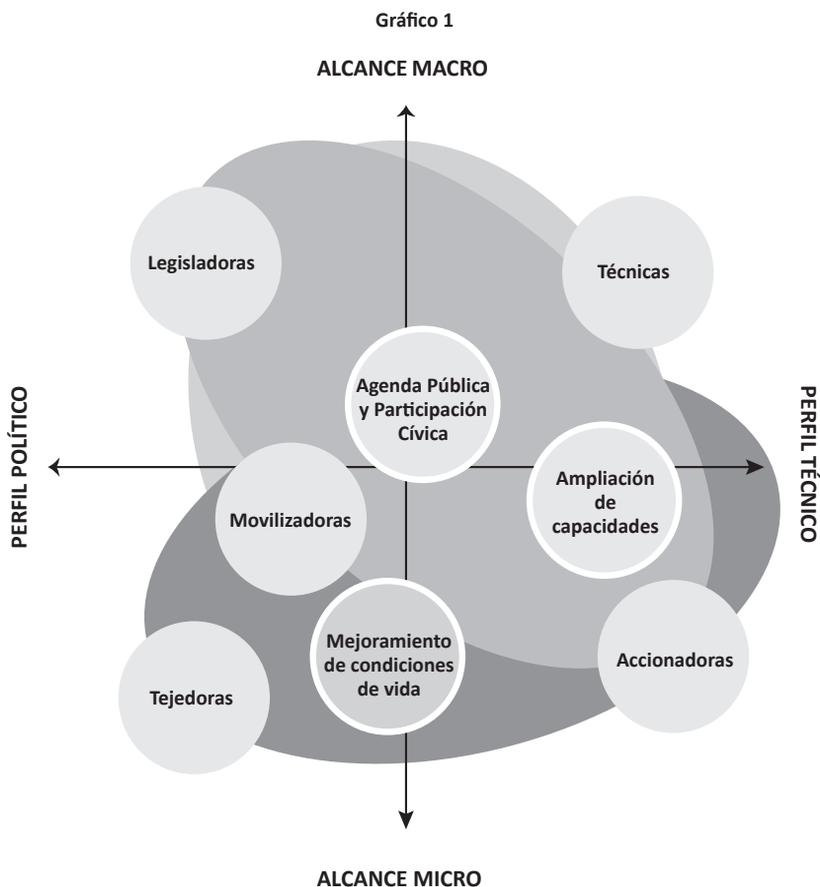
- **Aprovechan las oportunidades.** Otro aspecto directamente relacionado con el anterior. Se vincula a su disposición hacia el hacer concreto y a intervenir sobre las condiciones del entorno de manera inmediata, a construir a partir de lo que se encuentra, transitando los caminos que se les abren.

## 5. Perfiles de líderes localizadas

Teniendo en cuenta los rasgos que las constituyen como líderes y sus características particulares, es posible describir algunos perfiles de liderazgo diferenciados entre sí, que se ubican en el espacio simbólico que se establece entre dos ejes:

1. *El alcance de sus acciones desde el territorio.* Considerando que en todos los casos las prácticas tienden a ser acotadas, focalizadas y asentadas en casos concretos, el alcance de cada acción en particular es acotado, restringido a lo posible. El entramado que surge de la sucesión de acciones puntuales dentro de una determinada área de actuación es lo que proporciona profundidad y extensión al alcance del conjunto. A pesar de lo acotada que pueda parecer la acción, en ocasiones su trabajo puede escalar a un escenario que va más allá del nivel local. Sin perder de vista entonces que el campo de trabajo, desempeño y militancia de estas líderes es siempre local, puede estar más anclado en lo inmediato —alcance micro—, o bien puede estar orientado a la incidencia en las agendas más amplias —alcance macro—.

2. *La manera en que articulan los aspectos políticos y técnicos de sus prácticas.* Esto define cuáles son aquellos aspectos que más enfatizan en su accionar concreto, describiendo así dos extremos de un continuo: el perfil político y el perfil técnico.



El gráfico 1 presenta los perfiles que pueden establecerse en este campo que articula, por una parte, los alcances esperados de las acciones y, por otra, el tipo de orientación que aplican las mujeres líderes: más política o más técnica. Al mismo tiempo, las ubica en relación con tres núcleos que organizan sus prácticas. Cada núcleo tiene asociados algunos tipos de prácticas en particular. Cabe aclarar que esta asociación no debe leerse de manera exclusiva, sino que es más bien orientativa de las prácticas llevadas adelante por las “lideresas”. Las prácticas se relacionan de manera dinámica entre sí y en muchos casos articulan objetivos que atraviesan a dos de los núcleos, o incluso a los tres:

- *Agenda pública y participación cívica*: incluye principalmente a las prácticas de incidencia en las agendas de debate público y de gobierno.
- *Ampliación de capacidades*: incluye aquellas prácticas que buscan mejorar las capacidades de las personas y también de las organizaciones en sí mismas.
- *Mejoramiento de las condiciones de vida*: incluye las prácticas que buscan accionar sobre una falta o una situación de urgencia o emergencia.

En los espacios que se describen entre estos núcleos y los ejes que articulan alcances y orientación técnica o política, pueden describirse al menos cinco perfiles de líderes localizadas bien diferenciados entre sí:

- **Tejedoras.** Permanecen en el nivel de la acción inmediata y residen en el territorio en el que actúan (militantes de base/referentes comunitarias). Con perfil claramente político, su militancia partidaria se entrelaza con su trabajo comunitario. Están atentas a las necesidades de sus vecinos, de los miembros de su comunidad. Tienen un conocimiento profundo del territorio en varios niveles: quiénes son los vecinos, cómo están las casas, el estado de la infraestructura de su barrio, quiénes necesitan atención médica, quiénes requieren de asesoramiento legal. Están al tanto de los nacimientos, de las muertes, de los matrimonios; saben “en qué están” los hijos. Conocen con fluidez la agenda de intereses y necesidades de sus vecinos, y el entramado comunitario.

Entienden la política como un vehículo para desarrollar su tarea y, fundamentalmente, para obtener soluciones para los problemas del barrio. En ese sentido, extienden su visibilidad, su exposición pública desde el barrio a los partidos políticos —tanto aquellos en los que militan como los demás partidos— y a los organismos e instituciones del Estado que tienen jurisdicción en su territorio: policía, juzgados, intendencia, escuela, hospitales o salas de atención primaria de salud.

Entienden también que la política tiene dos vías, un camino de ida y de vuelta: obtienen soluciones concretas y al mismo tiempo comprometen su accionar político a su partido.

- **Legisladoras/estructuradoras.** Escalan a lo político-gubernamental con la intención de dar alcance institucional a su acción y promover su sustentabilidad a más largo plazo (legislación, instrumentos de política pública). De perfil claramente político, entienden la política como plataforma desde la que pueden construir. Tienen una agenda ambiciosa en términos de transformación. Los objetivos de los partidos a los que pertenecen se entrelazan con los propios.

Su agenda de temas y áreas relevantes está en un equilibrio constante y dinámico, al que prestan mucha atención y esfuerzo. Buscan balancear contenidos de su propia agenda local con las prioridades y requerimientos de la actividad política partidaria y sus funciones legislativas o como funcionarias. Pueden ocupar cargos representativos o haber sido designadas.

- **Movilizadoras.** Movilizan militancia, compromiso y participación política partidaria abierta. Desde sus partidos, acceden a espacios públicos o de trabajo comunitario. Construyen con adhesión a una línea y plataforma políticas. Ponen

gran énfasis en la generación de debates en todas las instancias: internas, públicas, institucionales. Tienen un alto nivel de exposición, pero enfatizan lograr visibilidad a los temas y áreas sobre los que actúan. Trabajan en el terreno, pero pueden no residir en los territorios sobre los que actúan.

- **Accionadoras.** Su crecimiento se da a nivel de organizaciones intermedias. Enfatizan el saber y accionar técnicos. Utilizan como herramienta un saber hacer específico y adecuado a los problemas y poblaciones con las que trabajan. Articulan fluidamente y en múltiples instancias con otras organizaciones de la sociedad civil, con instituciones del Estado (por ejemplo, las comisarías de la mujer, los juzgados de menores y familia, las escuelas, los hospitales). Despliegan su esfuerzo cotidiano en la organización de acciones puntuales sobre una población específica, con nombres propios y con objetivos concretos.

- **Técnicas.** Se trata principalmente de funcionarias técnicas de nivel intermedio. Encuentran en el Estado el espacio para desarrollar sus actividades. La pericia técnica profesional, aplicada a situaciones concretas a través del trabajo en el diseño y ejecución de instrumentos de política pública, les permite la realización de acciones extensivas a gran parte de la población con la que trabajan. Se relacionan con el espacio político partidario manteniendo cierta distancia. Toman las oportunidades que se les presentan para desarrollar su actividad. No se definen a sí mismas como militantes político-partidarias, sino que se enrolan desde lo técnico y no se comprometen con los objetivos políticos de la agenda del partido necesariamente, sino con su acción específica. Sin embargo, el cambio o permanencia del partido político o facción dentro de un partido decide, frecuentemente, su continuidad en los cargos. Su gran contribución puede hallarse en su capacidad —en ocasiones, limitada— de establecer prácticas exitosas en las áreas en que actúan.

## **6. Reflexiones finales**

Las investigaciones de las que surge esta lectura sobre los perfiles de liderazgo particulares que construyen las mujeres en el nivel local forman un continuo desde su abordaje técnico-metodológico. En la primera fase, el núcleo de la investigación fueron las prácticas específicas de las mujeres actuando en el nivel local y la exploración sobre la dimensión biográfica que aportó a dar forma, delimitar y particularizar estas prácticas. La segunda fase, más extensa, que formó parte del Proyecto Lidera, el eje del trabajo y de la investigación que lo alimentó, fueron las experiencias de estas mujeres y las formas en que establecen relaciones con las instituciones democráticas. El interés y objetivo de estas investigaciones fue examinar, describir, comprender específicamente a las mujeres que actúan y lideran localmente. En ese sentido, no se trata de estudios que se orienten a establecer las similitudes, diferencias y particularidades de género de las mujeres

y de los varones que trabajan en estos distritos, en los territorios o representando a determinadas poblaciones, sino que concentran y enfocan el esfuerzo comprensivo exclusivamente en las mujeres. El abordaje de las diferencias y las relaciones entre pares líderes locales de diversos sexos, sus prácticas, recorridos, estilos y sus particularidades —si existen, cómo y dónde se expresan o presentan— será tema de próximas investigaciones.

La elección metodológica demostró ser fructífera en tanto permitió acercarse y comprender a estas mujeres y sus prácticas. Para aproximarse a lo que hacen a diario, hacía falta estar en el territorio, acompañarlas un momento, ver, tocar, recorrer su cotidianeidad y sus prácticas. La entrevista en profundidad, con fuertes componentes de narrativa biográfica, realizada en los propios espacios locales donde las entrevistadas trabajan cotidianamente, resultó ser adecuada para permitir entender mejor quiénes son, cómo hacen lo que hacen, junto a quiénes lo realizan; al tiempo que brinda algunas claves explicativas acerca del modo en estas mujeres manejan el poder.

En la intersección de las prácticas cotidianas en los territorios en donde actúan y las acciones de incidencia en las agendas públicas y de gobiernos, encontramos cuatro rasgos que definen a las líderes locales como tales y sobre los que se construye su legitimidad:

- i. una actitud de observación constante, activa y reflexiva sobre la propia práctica y las condiciones del entorno;
- ii. capacidad de representación, a partir del reconocimiento por parte de los colectivos a los que pertenecen;
- iii. capacidad de establecer y sostener en el tiempo relaciones colaborativas; y
- iv. un tipo de práctica social y política que es cercana, específica y situada.

A partir de esos rasgos, se recortan estos liderazgos que están localizados, con todo el despliegue y la potencia simbólica que conlleva esta localización: se trata de mujeres actuando en los territorios acotados del Estado local, como parte de colectivos y grupos sociales constituidos por personas concretas y que llevan adelante acciones y prácticas específicas.

Es precisamente desde estas características en que las mujeres que lideran espacios locales contribuyen al fortalecimiento de las instituciones de la democracia, estableciendo una red instituyente de prácticas ancladas a la vida cotidiana en los territorios. En este sentido, se constituyen como una fuerza transformadora con capacidad de impacto en las decisiones que se toman en el flujo institucional de la vida política.

## Bibliografía

- Bonder, Gloria (1998). "Género y subjetividad: avatares de una relación no evidente", en *Género y Epistemología: Mujeres y Disciplinas. Programa Interdisciplinario de Estudios de Género (PIEG)*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en: [http://www.iin.oea.org/iin/cad/actualizacion/pdf/Explotacion/genero\\_y\\_subjetividad\\_bonder.pdf](http://www.iin.oea.org/iin/cad/actualizacion/pdf/Explotacion/genero_y_subjetividad_bonder.pdf).
- Bourdieu, Pierre (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Celiberti, Lilian (s/f). "Los sentidos de la democracia y la participación. La democracia en los países del Cono Sur." Disponible en: [www.redemulher.org.br/cursosjm/Lilian%20Celiberti.pdf](http://www.redemulher.org.br/cursosjm/Lilian%20Celiberti.pdf).
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA (2011). *Lidera. Mujeres participando en ámbitos locales. Banco de Experiencias*. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2009). *¿Qué hacen las mujeres líderes, y cómo lo hacen, cuando se proponen lograr un objetivo? Una aproximación al estudio sobre la participación política y social de mujeres líderes en Argentina a nivel subnacional*. Estudio dirigido por Liliana De Riz.
- Geertz, Clifford (2000). *Local Knowledge. Further Essays in Interpretive Anthropology*. Princeton: Basic Books.
- Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- O'Donnell, Guillermo (1994). "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, volumen 5, Nº. 1. Project Muse, Scholarly Journals Online.
- Soto, Clyde; Bareiro, Line; Soto, Lilian (2003). *Mujeres y hombres líderes. Vivencias y opiniones de la población. Liderazgo femenino en Paraguay - Tercera parte*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios - Secretaría de la Mujer de la República del Paraguay.
- Wagner, Peter (1995). *Sociología de la modernidad. Libertad y disciplina*. Barcelona: Herder.
- Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Sociological Writings*. Nueva York: The Continuum Publishing Company.



# SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ARGENTINA: ENTRE EL VIRTUOSISMO DE LAS ORGANIZACIONES Y EL RECUPERO DE LA ESTADIDAD

---

Pilar Arcidiácono

## 1. Breve introducción

La sociedad civil constituye históricamente, en la Argentina, un actor de política pública con un rol clave en diversas áreas de provisión de bienestar. Partiendo de este escenario, este capítulo comenzará por caracterizar la sociedad civil como espacio público no estatal que en reiteradas ocasiones, sea por acción directa (tercerización) o indirecta (en casos de omisión estatal), actúa como esfera del bienestar junto con la familia, el Estado y el mercado. Pero sobre todo se destacará la sociedad civil conformada por colectivos autoorganizados (organizaciones de la sociedad civil), dando especial atención a las heterogeneidades y diversidades.

Luego, en el apartado segundo, se indagará sobre una concepción construida desde la teoría y la praxis, a partir de la cual la sociedad civil es presentada discursivamente como un espacio diferente de las instituciones tradicionales de la democracia. En este marco, se cuestionará el tratamiento de la sociedad civil simultáneamente en términos topológicos y de orientación ética normativa, y se abordarán estos supuestos poniendo foco en los climas de época en los que estas creaciones supieron sostenerse. Aquí se destacará el carácter político de la sociedad civil (tanto por su capacidad transformadora, de incidencia en la agenda, como por sus relaciones con los partidos y las instituciones estatales), tomando distancia de los discursos que asociaron a la sociedad civil con una mirada antipolítica, al diferenciarla del Estado como epicentro de la actividad política. En el tercer apartado se planteará un breve recorrido por el perfil de organizaciones y las modalidades de actuación y articulación con el Estado en nuestro país. Se tomará como referencia temporal desde la apertura democrática pasando por el período de ajuste estructural y la crisis de 2001 hasta el período post-convertibilidad, a la luz del discurso gubernamental de recuperación de la estadidad.

Finalmente, las conclusiones plantearán algunos interrogantes en torno a las siguientes dimensiones: la redefinición de las agendas de las organizaciones y la capacidad de incidencia política, los procesos de profesionalización y burocratización combinados con la actividad voluntaria, el liderazgo de las mujeres y sus particularidades en los diversos tipos de organizaciones, las fronteras borrosas entre el mundo de la política partidaria y los miembros de las organizaciones, la competencia entre organizaciones de base y las superfundaciones, y las complejas relaciones de las organizaciones con las fuentes de financiamiento.

## 2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de sociedad civil?

Resulta indiscutible que hacia el fin del siglo XX la sociedad civil cobró un importante protagonismo. En el escenario teórico de la década de 1980, autores como Keane (1988), Wolfe (1992), Cohen y Arato, (2000), entre otros, no solo reinstalaron la discusión teórica sobre el concepto de sociedad civil, sino que también se encargaron de revisar las diferentes conceptualizaciones que se produjeron sobre la temática a lo largo de la historia. Los autores mencionados consideraron la sociedad civil como una vía para el ejercicio de la libertad negativa y positiva, y como mecanismo para recrear formas más igualitarias de solidaridad. Es por esta razón que el trabajo de estos teóricos debe considerarse influyente en el proceso de creciente protagonismo de la sociedad civil hacia fines del siglo.

Pueden destacarse varios elementos que explican este protagonismo<sup>1</sup>. En primer lugar, la coincidencia con un escenario de luchas de las oposiciones democráticas de Europa Oriental contra los partidos estatales socialistas. A pesar de que constituyeron diferentes contextos socioeconómicos y políticos, se puede señalar también la importancia de este fenómeno en el marco de las transiciones desde gobiernos autoritarios a democráticos en el sur de Europa y en América Latina, sobre todo por la tarea compartida con Europa Oriental respecto de la construcción de democracias nuevas y estables. Valga aclarar que este proceso tuvo lugar a pesar de la insistente despolitización promovida por los regímenes autoritarios, al intentar atomizar y privatizar lo social y crear una esfera pública monopolizada y manipulada verticalmente. Así, más allá de estos obstáculos, las primeras resonancias de la sociedad civil aparecieron como críticas al modelo autoritario. Se presentaron principalmente asociadas a la defensa de la dimensión cívico-política de la ciudadanía, al establecimiento de asociaciones e iniciativas ciudadanas y a la ampliación del espacio público. En este sentido, se buscó una diferenciación de un Estado “autoritario” para lograr una mayor autonomía y libertad.

En segundo lugar, existe un vínculo entre el protagonismo de la sociedad civil y el proceso de crisis de los estados de bienestar. Fundamentalmente, la importancia que adquirió la sociedad civil se asocia con las críticas que surgieron en Europa desde la “nueva derecha”, ante la creencia de que las formas estatales de implementación de las políticas de bienestar generaron ciertos problemas de gobernabilidad. Estos se justificaban por las limitaciones del Estado para absorber una creciente ola de demandas de diferentes sectores de la sociedad. El acento en la dimensión política de la crisis adjudicaba al Estado las dificultades

---

1 La popularidad de esta expresión alcanzó los niveles más altos en el plano mundial tras la legalización en Polonia del movimiento Solidaridad en 1980, sus luchas de 1981 y 1982 y su ilegalización en ese último año, cuando las cadenas de televisión dieron máxima visibilidad a sus protestas. Luego, su popularidad resurgió con la caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior disolución de la Unión Soviética (1991).

para compatibilizar las exigencias del orden político-público (pleno empleo, redistribución de ingreso, entre otros) con los requisitos del capital privado (alta tasa de acumulación y productividad).

Pero las críticas a los estados de bienestar no se generaron solo desde la nueva derecha; la proliferación de los denominados “nuevos movimientos sociales” las realizó desde una perspectiva diferente. Desde esta visión, se sostuvo que los estados de bienestar producían tanto una desprivatización de la esfera social como una mayor “despublificación” del Estado (Cohen y Arato, 2000: 35). Partieron de una estrategia que no estaba centrada en demandar ante el Estado sino, por el contrario, en que este respetara ciertos espacios de autonomía social (Arcidiácono, 2003). En este sentido, los nuevos movimientos de origen europeo tuvieron como objetivo principal destacar la autonomía frente al carácter homogeneizador y avasallante del Estado y la estandarización del consumo masivo. Consideraron que la vida misma estaba amenazada por la ciega dinámica de la racionalización económica, tecnológica y política. Frente a esto, los individuos reclamaban actuar sobre su medio y convertirse en autores de su propia historia personal y colectiva. Bajo tal marco, el desafío ideológico que se impuso en los años ochenta, tanto desde la nueva derecha como desde los nuevos movimientos sociales, fue argumentar que los estados de bienestar eran conducentes a la pasividad social y a la dependencia de los individuos en relación con el Estado. Como señalan Kymlicka y Norman (1997): “si bien la máxima expresión del desarrollo de la ciudadanía se logra durante el estado de bienestar, luego se empieza a criticar principalmente la generación de una ciudadanía pasiva y la ausencia de obligaciones para participar en la vida pública”. Desde esta perspectiva, el modelo de ciudadanía pasiva pone énfasis en la dimensión de los derechos, subestimando que el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los individuos es una precondition para ser aceptados como miembros plenos de una sociedad.

Se embate así contra la posición dominante en la posguerra, que asumía que al garantizar los derechos civiles, políticos y sociales a la ciudadanía, los estados de bienestar aseguraban que cada individuo se sintiera miembro pleno de la sociedad, capaz de participar y disfrutar de la vida en común (Cunill Grau, 1997: 136). La tesis que adquirió relevancia fue la siguiente: para constituirse en miembros plenos de una sociedad no basta con que a los ciudadanos se les reconozca derechos, sino que es preciso establecer un piso de obligaciones comunes. Comenzó así a tomar protagonismo la cuestión de los deberes sociales y, en particular, el rol que le cabe a otros agentes sociales distintos de la burocracia estatal (la familia, la comunidad y, entre otros, las organizaciones de la sociedad civil) en lo concerniente a la ciudadanía, vista en tanto proceso que se halla en permanente redefinición.

En tercer lugar, el protagonismo de la sociedad civil se desarrolló en paralelo a la llamada “crisis de representación” que se profundizó a partir del retorno democrático en diversos países. Implicó un mayor distanciamiento entre los actores, que deberían encontrar un modo de representación, y las fuerzas políticas que supuestamente los deben representar. Ello, vinculado a la presencia de partidos cuyo interés central es electoral y, por lo tanto, con objetivos que se dirigen hacia la obtención de votos y diluyen de esta manera sus contenidos programáticos (Offe, 1988; Manin, 1995). En términos más generales, este nuevo escenario estuvo determinado por la debilidad de las instituciones tradicionales de la democracia (permanentemente acusadas de ineficiencia y de altos niveles de corrupción) y la creciente pérdida de confianza en los mecanismos clásicos de participación y representación política.

En el caso particular de América Latina, se conformó lo que O’Donnell (1997) denominó una “democracia de baja intensidad y altamente delegativa”, caracterizada por el desarrollo de mecanismos personalistas de la política. Bajo este contexto, se desarrolló el proceso de “ajuste estructural” en América Latina, llevado a cabo bajo liderazgos personales, sin *accountability*, con altos niveles de corrupción e impunidad por parte de las coaliciones políticas gobernantes, inseguridad jurídica e inexistencia de una verdadera división de poderes que permitiera el juego de pesos y contrafrenos propio de las instituciones democráticas. Paralelamente, se actualizó la clásica discusión entre democracia formal y real, al tomarse conciencia sobre las limitaciones de la democracia para evitar la reproducción de altos niveles de desigualdades económicas y sociales y la radicalización de los procesos de exclusión y marginalidad social. Es decir, si bien hacia la década de 1990, principalmente en América Latina, estaban relativamente garantizados los derechos políticos más elementales de la ciudadanía, estos convivían con un deterioro de las libertades civiles y con una disminución en el goce de los derechos sociales, producto de los procesos de “ajuste estructural”.

En cuarto lugar, es destacable la influencia de los organismos internacionales de asistencia crediticia en el rol protagónico que adquirió la sociedad civil. Valga recordar que principalmente el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas (principalmente, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD) se constituyeron en actores centrales en relación con la incorporación de la sociedad civil en las políticas públicas. En numerosas ocasiones, este se constituyó en un aspecto explícito del diálogo con los países y, en algunos casos, de las estrategias de financiamiento, sobre todo hacia la década de 1990. Entre algunas de sus recomendaciones, estos organismos propiciaron que los Estados incorporaran en sus políticas el componente de participación de la sociedad civil y, en muchos casos, a los propios

receptores de los programas. Generalmente, para el caso de la sociedad civil, la participación fue promovida en términos de efectores durante la implementación de la política y, en menor medida, en las etapas de diseño y evaluación de las mismas.

Según Tussie (2000), si bien en la década de 1980 tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo generaron un importante acercamiento con las OSC, es a partir de 1990 que se dio un punto de inflexión. Consecuencia de una expansiva demanda de la comunidad internacional y frente a la baja performance de sus carteras de préstamos, “los Bancos Multilaterales de Desarrollo llevaron a cabo transformaciones paradigmáticas en su misión y mandato, por un lado, así como cambios operacionales, por otro” (Tussie, 2000: 83). Lo primero alude a la reorientación de la agenda de los bancos hacia nuevas áreas de intervención a nivel nacional muy vinculadas a la acción y la gestión gubernamental, todo bajo el rótulo de *governance*<sup>2</sup>. Lo segundo está relacionado con la adopción por los bancos de nuevos mandatos de transparencia, fiscalización y participación, orientando las modalidades operativas hacia una mayor participación de la sociedad civil. “En este contexto, la cooperación entre los Bancos y las OSC se ha ido ampliando durante la década de los noventa, logrando así que la tarea del desarrollo sea concebida más como un ejercicio participativo, y no solo como una transferencia de capital hacia los países en desarrollo” (Tussie, 2000: 49)<sup>3</sup>. Estrechamente relacionadas con las reformas de los Bancos, las transformaciones operacionales realizadas en el Fondo Monetario Internacional incorporaron nuevas exigencias dentro de su modalidad de financiamiento bajo el rótulo de “buen gobierno”; entre ellas, nuevas recomendaciones de política vinculadas al fortalecimiento institucional, transparencia administrativa y reforma sectorial a nivel nacional.

También fue en este escenario donde el concepto de *capital social*<sup>4</sup> comenzó a tener relevancia (Portes, 1999; Katzman, 1999; Bagnasco *et al.*, 2003). Acuñado por Pierre Bourdieu (1980), aunque con diversas acepciones en las ciencias sociales, se incorporó a la teoría social americana y al discurso del desarrollo. Se

---

2 Según Naishtat *et al.* (2005: 416), “El término *governabilidad* apunta a la capacidad del brazo ejecutivo del gobierno y más ampliamente al gobierno en su totalidad, en vistas de alcanzar decisiones políticas que sean legítimas y que no violen las reglas establecidas por el juego democrático [...]. La gobernanza no califica una relación jerárquica entre un centro de poder explícito y unidades subordinadas [...]; reenvía a las regulaciones tácitas o explícitas que permiten la reproducción de un conjunto sistémico”.

3 Para un mayor desarrollo del esquema de relaciones entre los organismos económicos internacionales y la sociedad civil, ver Tussie (2000), Driscoll *et al.* (2004).

4 Bourdieu (1980: 25) lo definió como “el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo”. Su tratamiento del concepto es instrumental y se concentra en los beneficios que reciben los individuos en virtud de su participación en grupos y en la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear ese recurso.

presentó como la panacea para resolver los problemas de la fractura social o de la denominada “governabilidad”, convirtiéndose en una herramienta fundamental de la política local y de los organismos internacionales para compensar la dificultad creciente a la que se enfrentan importantes sectores de la población para reproducirse por medio de los ingresos provenientes de la mercantilización y/o de los aportes redistributivos del Estado. Así, se pone énfasis en las capacidades socioculturales de la población vulnerable para generar, mantener o reconstruir redes de reciprocidad o asociaciones de intercambio más que en las capacidades para insertarse en el mercado o en la ampliación de la ciudadanía social. Se valoran las instituciones informales basadas en las costumbres, las lealtades, el honor, la afinidad, más que aquellas que otorgan garantías o derechos, aunque estas bien pueden servir para disminuir algunas situaciones de vulnerabilidad. La incorporación del capital social, en este contexto, permitiría darle al proceso de “ajuste estructural” un rostro humano.

Antes de continuar, es importante clarificar que en este capítulo se asume que la sociedad civil es: “una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas estas como fines públicos. Difiere así de la familia y del mercado y también de la sociedad tout court, en la medida en que está integrada por colectivos autoorganizados”<sup>5</sup> (Portantiero, 2000: 23). Bajo este marco, la sociedad civil representa una dimensión del mundo sociológico de normas, roles, prácticas, relaciones y competencias. Una forma de explicar esta limitación en la amplitud del concepto es distinguiéndolo del mundo de la vida sociocultural que, como categoría más amplia de “lo social”, incluye a la sociedad civil. La sociedad civil está conformada por diferentes organizaciones (OSC) con diversos intereses, imaginarios, prácticas y discursos que, a la vez, se hallan insertas en un contexto determinado, sobre el cual pretenden incidir. Cabe señalar que, habida cuenta de la existencia de numerosos trabajos que echan luz sobre diversas clasificaciones en torno a la sociedad civil, este capítulo no tiene esta pretensión. Por el contrario, brindará en lo general una mirada sobre las razones y supuestos que se sostuvieron desde diferentes ámbitos para avalar y propiciar el protagonismo de la esfera de la sociedad civil, más allá de sus diversidades, y sobre las modalidades de articulación, fundamentalmente con el Estado.

---

5 La sociedad civil queda así diferenciada no solo del Estado, sino también del mercado capitalista. Se trata de un concepto postmarxista, en tanto no se sostiene la identificación que hace Marx de sociedad civil con sociedad burguesa. Tampoco se apela aquí a la concepción liberal clásica de la sociedad civil en tanto pluralidad atomística de intereses económicos y privados.

Por otro lado, este capítulo considerará la sociedad civil como una “esfera de provisión de bienestar”, con principios diferentes al resto de las esferas y a su interior, con prácticas diversas de las OSC que la componen, que incluso pueden resultar contradictorias entre sí. De hecho, como señala Esping-Andersen (1993: 2000), en una sociedad capitalista el bienestar es provisto por distintas fuentes o esferas: el Estado, el mercado y la familia (luego sumará el tercer sector/sociedad civil). Cada una de estas fuentes de provisión de bienestar representa un principio distinto de gestión de riesgos. A la vez, el modo de gestionar y distribuir los riesgos sociales entre las esferas establece una enorme diferencia. La combinación diferencial de estas fuentes de bienestar origina lo que Esping-Andersen (1993: 37) denominó “regímenes de bienestar”<sup>6</sup>. Se distinguen entre sí de acuerdo con la distribución de responsabilidades sociales entre el Estado, el mercado y la familia y, como elemento residual, las instituciones del “tercer sector” (que aquí se denominará “sociedad civil”).

En cuanto a las fuentes o esferas y sus prácticas de asignación de recursos, estas coexisten bajo el predominio de alguna sobre las otras. Cabe destacar que, como señalan Adelantado *et al.* (1998: 130): i) la separación de esferas es conceptual o analítica; ii) existen complejas relaciones entre esferas, tanto desde el punto de vista histórico como estructural; iii) las esferas no deben entenderse como lugares físicos, sino más bien como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social o “dimensiones” de esta acción; iv) las esferas están cruzadas transversalmente por individuos y grupos, así como por diversos ejes de desigualdad existentes. Según Esping-Andersen (2000), en sociedades capitalistas la prioridad es la esfera mercantil. Cada fuente o esfera representa un principio distinto de gestión de riesgos. Para la familia, el método de asignación predominante es el de la reciprocidad. Según Adelantado *et al.* (1998: 132), esta esfera abarca las actividades que se realizan en las unidades mínimas de co-residencia, en las que se ejecuta una forma de trabajo que varios procesos históricos y sociales han atribuido a las mujeres. “La idea de reciprocidad no implica que represente una cuestión de generosidad [...], puede que represente obligaciones inevitables, una inversión con vistas a una recompensa futura o que se perciba como una obligación de saldar deudas” (Esping-Andersen, 2000: 54). Por su parte, los mercados están gobernados por la distribución a través del nexo monetario. Las estructuras de mercado asignan recursos mediante el intercambio mercantil, a través del cual las personas venden su fuerza de trabajo y, a cambio, compran bienes y servicios. En cambio, el principio de asignación que adopta predominantemente el Estado es el de la *redistribución autorizada*.

---

6 Para este autor, los regímenes de bienestar se caracterizaban según el principal criterio de elegibilidad para el acceso a bienes y servicios públicos: ya sea la necesidad (propia del liberal de los Estados Unidos o Australia), la contribución y asociación a una ocupación o corporación propias del corporativo (Francia o Alemania) o la pertenencia a una comunidad/ciudadanía (regímenes socialdemócratas de los países escandinavos).

La esfera estatal tiene el lugar central en la organización de las desigualdades sociales, y su contribución es fundamental en el conflicto distributivo y en la reproducción simbólica de las jerarquías sociales (Adelantado *et al.*, 1998: 134). En este sentido, las políticas públicas son obviamente diseñadas por la esfera estatal, lo que no impide que su formación y contenidos puedan verse, y de hecho se vean, notoriamente condicionados por la estructura y dinámica de las restantes esferas. Lejos de construir relaciones armónicas y sinérgicas, los regímenes de bienestar están hechos o permeados de tensiones y conflictos, porque las prácticas de asignación están basadas en relaciones de poder que son permanentemente resistidas e interpeladas. Según Adelantado *et al.* (1998: 135): “La lógica de coordinación es comunicativa, pero no debemos olvidar que existen también en ella intereses y que pueden existir relaciones de dominación y desigualdad de poder y recursos. A nuestro juicio, no debemos dibujar una concepción naif de una esfera relacional totalmente ‘libre y espontánea’ enfrentada a un Estado y a un mercado tiránicos, aunque evidentemente los potenciales de libertad y el margen para la acción social son más amplios en esta esfera que en las demás”.

Puede afirmarse que debido a que, en líneas generales, la tríada de bienestar ha sido la más analizada y solo recientemente se incorporó la sociedad civil, existe una vacancia en estos enfoques respecto de cuál es el principio de asignación de esta esfera. A priori, podría decirse que dicho principio está más asociado con la “participación voluntaria y sin el fin de lucro”. El concepto de participación voluntaria no implica necesariamente que la participación tenga carácter *ad honorem*. De hecho, no puede desconocerse que el sector se profesionalizó y una parte de sus miembros pasaron a ser rentados, al interior de las organizaciones. Más bien, lo que se intenta resaltar es que su ingreso-egreso tiene carácter voluntario y no coercitivo<sup>7</sup>. Establecer un conjunto de principios no implica que en el accionar cotidiano de las OSC no se combinen con otros (clientelismo, autoritarismo, discrecionalidad, etcétera); solo se trata de principios rectores que, con pretensión analítica, intentan delinear elementos propios del funcionamiento de esta esfera. De ninguna manera implica confundir una visión normativa de la sociedad civil (y de sus principios de asignación y actuación) con lo que la sociedad civil termina representando en su diversidad en la práctica política. De hecho, este punto será abordado en el próximo apartado.

---

7 La definición de Donahue (1991: 32) puede sintetizar algunas de las características de esta modalidad sin que implique caer en una definición ética-normativa: “implica que la gente actúa en interés de otros, sin compensación y sin coerción, animada ya sea por la tradición, ya sea por un sentido del deber familiar, social o religioso, o bien por simple empatía, por el mismo placer del trabajo o por la emoción que brinda el poder implícito para la propia magnanimidad. Si bien los participantes de una cultura voluntarista pueden imaginar los beneficios que recibirán a su turno, no mantienen, por otro lado, una contabilidad precisa, no esperan reciprocidad por cada transacción”.

### **3. Rompiendo con una mirada *per se* virtuosa sobre la sociedad civil**

Fue principalmente a partir del protagonismo de fines del siglo pasado que la sociedad civil, a pesar de haber sido caracterizada de diferentes maneras, mantuvo en la literatura un sesgo que suponía su carácter *per se* virtuoso, por lo que cabe aquí plantear al menos una mirada crítica sobre dicha visión, así como analizar cuáles han sido las razones y los supuestos de esta posición.

El concepto de sociedad civil convive frecuentemente con la idea de un “espacio público renovado”. En esta dirección, la esfera de la sociedad civil es considerada como semillero de “escuelas de democracia”, habida cuenta de que en las OSC se pueden aprender las virtudes de la obligación mutua y el sentido de la civilidad (Barber, 2001). Se instaló entonces una visión dicotómica que formaba parte del discurso hegemónico de la década de 1990 y del proceso de “ajuste estructural”, en la que el espacio de la sociedad civil *per se* era visto como un ámbito virtuoso enfrentado a un espacio estatal ineficiente y corrupto.

En gran medida, esto suele explicarse con fundamento en el compromiso legal de que la organización destine sus ganancias enteramente a la producción y reproducción de servicios y en el compromiso ideológico, que convierte la dedicación humana en gran parte del sustento de tales organizaciones (mediante el trabajo voluntario). Otra de las supuestas ventajas de las OSC suele estar asociada a una dimensión económica: se asume que existe una relación costo-beneficio óptima en la provisión de servicios sociales a cargo de estas organizaciones, ya que al estar cerca de los receptores y de su contexto, conocerían mejor las necesidades del lugar y de la población, controlarían mejor las filtraciones y harían más eficiente la política. Además, al estar dispuestas a cooperar con trabajo voluntario, se generaría un mecanismo para “ahorrar” en recursos humanos que desarrollen las políticas, generando un costo más bajo que la provisión de los servicios por parte del Estado. Finalmente, se pueden identificar como ventajas comparativas de la sociedad civil la pluralidad y flexibilidad de la oferta de servicios sociales. Frente a la provisión monopólica y estandarizada del Estado, estas organizaciones ofrecerían la posibilidad de desarrollar el principio de competencia, que conduciría a mejorar su eficiencia en la medida en que los usuarios podrían comparar la provisión que brindan estas entre sí y en relación con las agencias del Estado.

En este proceso protagónico de la sociedad civil, resulta influyente el “clima ideológico de la época”, cuyo énfasis estuvo puesto en el deterioro de las instituciones del sector público-estatal, como por ejemplo los bajos niveles de eficiencia y eficacia, la escasa capacidad administrativa, la falta de financiamiento adecuado en los servicios sociales. Por su parte, el Estado sería el encargado de

garantizar un “ambiente estable” (caracterizado por el ajuste fiscal y la estabilidad política).

Este capítulo parte del supuesto de que no toda acción de la sociedad civil es una acción en la cual prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). No se considera posible definir la sociedad civil como un cuerpo homogéneo, sino que puede ser tanto fuente de solidaridad y de sentido comunitario como también estar atravesada por luchas de intereses donde surgen relaciones clientelares con el Estado o los organismos internacionales, mecanismos poco claros de apropiación de los recursos público-estatales y reproducción de desigualdades económicas y sociales.

Siguiendo a Bustelo (2000), para el caso de América Latina, la tradición autoritaria-caudillesca permite comprender por qué no necesariamente las relaciones de la sociedad civil son tal como se describen en el plano ético-normativo. Como el autor explica, son frecuentes las apelaciones como “esta es mi fundación”, “es mi proyecto”, que parecen apropiaciones patrimoniales de espacios institucionales. También aparecen la dependencia unipersonal con un líder interno o “tutor” externo, la escasa o nula capacidad para renovar sus autoridades y la frecuente inexistencia de mecanismos democráticos de selección o remoción. En este sentido, como la experiencia histórica demuestra que las organizaciones estatales pueden ser cooptadas por intereses particulares y personales, no existe razón para suponer que esto no podría ocurrir con las OSC. Pueden surgir formas autoritarias en la implementación de proyectos sin la promoción de ciudadanía, donde los propietarios de una propuesta definen sobre los “objetos de intervención” el tratamiento social adecuado. Desde esta postura, Bustelo (2000) sostiene que el individuo desencantado de la política y la democracia encuentra allí, en ese espacio “puro”, su redención, en donde “los otros” son tomados como excusa para su realización personal.

No puede perderse de vista que hablar de sociedad civil implica cobijar bajo un mismo techo a organizaciones que no comparten objetivos, lógicas de funcionamiento comunes ni prácticas sociales equiparables. Así, es posible encontrar a OSC desarrollando actividades tan diversas como: i) la defensa y difusión de ciertos valores (fortalecimiento de la democracia, vigencia de los derechos humanos y sociales, preservación del espacio público, defensa del medio ambiente, construcción de ciudadanía, derechos de los consumidores); ii) la producción de servicios (sociales, esparcimiento, deportes, cultura, educación, salud, alimentación); iii) la expresión de intereses sectoriales (empresariales, sindicales, profesionales); y iv) la capacitación institucional, entre otras tantas funciones posibles. Como sostiene Cunill Grau (1997: 34): “La diversidad propia

de este universo suele desconocerse cuando se habla en singular del sector y cuando se le adjudican a estas organizaciones proyectos sociales compartidos y funciones similares, o cuando se las menciona como un sujeto político unitario y se asume que les son propios valores tales como la democracia, la equidad, el pluralismo, la transparencia, la solidaridad o el interés por lo público. Si bien estos valores y perspectivas son promovidos por un amplio número de las organizaciones [...], no son necesariamente compartidos por el conjunto. Las visiones que estas organizaciones promueven son productos histórico-políticos y no se derivan *a priori* de su estructura y forma de operación”.

En suma, este trabajo asume que, sin desconocer las diversas potencialidades de muchas organizaciones, no se debe sostener una visión acrítica de las capacidades y potencialidades de la sociedad civil. Menos aún en lo que refiere a la posibilidad de que la sociedad civil asuma funciones que son propias del Estado, sobre todo si esto implica introducir responsabilidad social a costa de diluir la responsabilidad estatal o legitimar las omisiones estatales. Por lo tanto, consideramos que no es posible definir la sociedad civil (ni sus OSC) en términos topológicos y de orientación ética-normativa en forma simultánea. No toda acción de la sociedad civil es una acción en la que prevalecen los valores de la solidaridad, la libertad, la eficiencia y la transparencia.

En cualquier caso, es evidente que esta visión virtuosa sobre la sociedad civil supone que existe una visión crítica hacia la política institucional que implica, entre otras cosas, plantear desde la sociedad civil una relación de autonomía relativa con el Estado. Relativa en tanto y en cuanto en algunas oportunidades el logro de sus objetivos institucionales parece estar posibilitado por la mediación con el Estado. Claramente, el accionar de las OSC no se agota en el sistema político ni tampoco necesariamente lo privilegia, pero no se puede desconocer de qué manera los actores de la sociedad civil pueden ser capaces de aportar los elementos del discurso de la política institucional. Valores, reivindicaciones, modos de actuar propios de este ámbito han pasado a formar parte de la escena pública y, en algunos casos, también de la agenda estatal. Algunas organizaciones de diversa índole han comenzado a promover acciones e iniciativas de alto contenido simbólico y político frente a los diversos poderes estatales, con el objeto de desplazar el eje del debate (Svampa y Pereyra, 2005: 361). Pero a la vez, estas demandas son irreductibles a ese ámbito y atraviesan diferentes áreas de producción social para reemerger en otros sectores de la sociedad, fuera de los canales de representación.

Ahora bien, la autonomía relativa presenta un problema aparentemente irresoluble. La apelación a la política resulta inevitable: en muchos casos, las OSC dependen de financiamiento estatal, su continuidad está vinculada a la tercerización por parte del Estado y en ocasiones su éxito depende de la incorporación en la agenda estatal de ciertos temas que las organizaciones abordan. Pero esto trae aparejado el peligro de cooptación, ya que el supuesto potencial transformador de las OSC (y de sus líderes y proyectos) parece disolverse en las estructuras políticas institucionales. El análisis que enfatiza la autonomía relativa esconde una visión negativa y restringida de la política. El “momento político” de las OSC solo sería aquel en el cual las organizaciones influyen en el sistema político o en el proceso de toma de decisiones y, por definición, esta instancia es irremediable y poco virtuosa.

Pero el hecho de tener una visión crítica sobre el Estado, lo político y los políticos, ¿implica necesariamente pensar el carácter antipolítico o apolítico de las OSC? Claramente, no. En la literatura sobre la sociedad civil puede rescatarse una visión positiva y ampliada sobre lo político. Por ejemplo, conceptos como el de *impolítico*<sup>8</sup> o *subpolítico* dan cuenta de una suerte de visión positiva y ampliada de lo político, no restringida a lo político institucional y claramente distanciada de una defensa del carácter antipolítico de la sociedad civil.

Desde estas perspectivas, el análisis que sostiene que lo político pierde su capacidad creadora descansaría en un error de categorías, producto de la equiparación de lo político con el sistema político/Estado. Tal equiparación impide ver que la inmovilidad de los aparatos estatales y sus agencias es perfectamente compatible con la movilización de sus actores en todos los niveles posibles de la sociedad. El circuito político-partidario sigue vigente, aunque en un escenario más vasto, en el que la dimensión transnacional rebasa cada vez más el espacio nacional y aparecen otros ámbitos políticos, como los de los movimientos sociales. “Los individuos aún comparten las viejas formas e instituciones, pero también se retiran de ellas, en al menos una parte de su existencia. Sin embargo, su retiro implica al mismo tiempo una emigración a otros nichos de actividad e identidad. Esta emigración a veces es realizada a medias, solo con una pierna, mientras que la de apoyo permanece en el viejo orden” (Beck, 1999: 137).

---

8 Lo impolítico se refiere a: “Una manera de hacer política contraponiéndose; es decir, utilizando la misma modalidad -justamente la oposición, el contraste, la enemistad- que caracteriza la forma primordial de la política. [...] Mientras que la antipolítica coincide con la política, porque al negarla, la reproduce potenciada, lo impolítico coincide con la política justamente porque no la niega”. ¿Qué cosa afirma lo impolítico? Afirma que no hay otra política que la política. Pero que justamente por ello, la política está encerrada —o mejor dicho, determinada— por la identidad consigo misma. Lo impolítico es el fin de todo “fin de la política” (Espósito, 2006: 11).

Todo esto implica pensar en el carácter polifónico de lo político, tanto por la multiplicación de voces capaces de hablar políticamente como por la proliferación de espacios que descentran el campo político. Entre otras cosas, implica romper con la visión que considera al Estado como la esfera de lo político y, por oposición, el resto quedaría definido como lo no político. La sociedad civil forma parte del sector público no estatal (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998), en tanto las OSC no están volcadas al lucro del sistema privado, pero tampoco a la vida doméstica propia del ámbito familiar.

En síntesis, frente al interrogante sobre la dimensión política de la sociedad civil, se sostiene que coexisten dos visiones. Por un lado, una visión en la que, al considerar como el “momento político” de la sociedad civil la interacción con el Estado, lo político adquiere una visión restringida y una connotación negativa, a la vez que posibilita que en gran medida las acciones de la sociedad civil puedan ser legitimadas en virtud de este carácter antipolítico. Desde otra mirada, el “momento político” no debe verse reducido a la mera actuación en el Estado y en las instituciones tradicionales de la democracia. Esta visión ampliada de lo político implica pensar que las críticas al accionar de los aparatos estatales y sus agencias son perfectamente plausibles de ser acompañadas por la actividad política en tanto praxis transformadora que descentra el campo de lo político abarcando, entre otros espacios, el de la sociedad civil.

#### **4. La presencia constante de la sociedad civil en la historia argentina**

Si bien la sociedad civil adquirió un rol protagónico hacia la década de los noventa y luego en el marco de la crisis del 2001-2002, de ello no puede deducirse que se trate de un fenómeno inédito en la Argentina. En efecto, la existencia de OSC actuando en diversas áreas, sobre todo sociales, se remonta en América Latina a épocas previas a la consolidación de los respectivos Estados nacionales, ocurrida para la mayoría de los países de la región a fines del siglo XIX. A continuación, se mencionarán algunas tendencias que han primado en los diferentes períodos. Se trata de un esquema de preeminencia de “tipos” de organizaciones que no desconoce que en la práctica se presentan usualmente superpuestos, como “placas tectónicas” en las que el protagonismo de las organizaciones es dinámico; en muchos casos, incluso, una misma organización va modificando su ideario de origen.

Es posible remontarse a la época colonial, cuando la presencia de la Iglesia católica se expresó como modelo de acción bajo el cual diversas iniciativas sociales se llevaban a cabo. De esta época también datan las primeras fundaciones, creadas en su mayoría por congregaciones religiosas y dedicadas al desarrollo de la educación (Roitter y González Bombal, 2000). Luego, ya entrado el siglo XIX, fue el auge de la Sociedad de Beneficencia, como modelo original de entidad de la

sociedad civil creada por el Estado para proveer servicios sociales. La creación de esta organización constituyó un hito fundamental en la historia de la sociedad civil en la Argentina (Thompson, 1995). Este esquema supuso además un proceso de “feminización” de la asistencia, que se convertirá en una característica común del campo social al incorporar una idea moralizadora de los pobres; en ese contexto, las mujeres cumplieron un rol central en la provisión de estas políticas.

Hacia mediados del siglo XIX y durante la etapa formativa del Estado nacional argentino, la sociedad se hallaba atravesada por una multiplicidad de asociaciones, clubes sociales, círculos literarios, asociaciones culturales y profesionales. En materia social, se destacaban las destinadas a ayuda mutua —principalmente, de colectividades extranjeras—, que lograron una significativa expansión por la presencia masiva de inmigrantes europeos en los grandes centros urbanos. Las asociaciones mutuales llenaron el vacío generado por un Estado que aún estaba subdesarrollado en distintas áreas como salud, educación y asistencia social. En este sentido, dichas asociaciones se arrogaban funciones que más adelante asumiría el Estado (Peruzzotti, 1999). Asimismo, los inmigrantes desarrollaron en nuestro país un importante movimiento cooperativista, tanto en áreas urbanas (dedicadas principalmente al crédito y consumo) como rurales. Durante la década de 1870, se expandieron las sociedades de oficio (de panaderos, de albañiles, de obreros de la construcción, de carpinteros, de sastres, entre otros); algunas de ellas, con el tiempo, dieron lugar a los primeros sindicatos. Hacia comienzos de 1920, el espacio urbano comenzó a modificarse por el desarrollo de nuevos barrios en los suburbios, al tiempo que disminuía la inmigración extranjera para dar preeminencia a una lenta pero sostenida inmigración interna. Este desarrollo urbano estuvo acompañado por el florecimiento de diversos tipos de organizaciones de base barrial, fundadas con la finalidad de hacer frente a necesidades como la provisión de servicios sociales que todavía no llegaban a esos lugares y, a la vez, la generación de espacios de sociabilidad, recreación y educación<sup>9</sup>.

Con el advenimiento del peronismo, se estableció un modelo en cuyo centro se ubicaba la Fundación Eva Perón. Al igual que la Sociedad de Beneficencia, la Fundación Eva Perón respondía a una iniciativa estatal que creó una entidad jurídica manejada en forma privada, que cumplía con tareas que la coalición gobernante consideraba necesarias. Diversos estudios resaltaron la continuidad entre ambas instituciones, al señalar que fueron eminentemente femeninas, se caracterizaban por ser proveedoras de asistencia social y se establecían en un

---

9 La expansión de las organizaciones de base barrial redefinió, en parte, el movimiento asociacionista comenzado a fines del siglo XIX, a partir de la inmigración europea y el desarrollo de las sociedades de socorros mutuos. En este período, muchas de las sociedades de oficio ya eran auténticos sindicatos y, como tendencia general, el asociacionismo fundado en la nacionalidad fue desplazado por otro basado en el lugar de residencia.

ambiguo lugar entre lo público-estatal y lo no estatal. El punto de ruptura entre una y otra se dio, sobre todo, a nivel discursivo, ya que la conceptualización de la obra de la ayuda social de Eva Perón se ubica en el campo de la satisfacción de derechos, en contraposición al “deber moral” de las clases altas, típico de la beneficencia (Thompson, 1995: 34). En este marco, una gran institución benéfica como la Fundación Eva Perón apareció como el componente femenino más fuerte en el desarrollo del régimen peronista que, como señala Pautassi (2009: 9), estaba fuertemente comprometido con la preservación de la familia nuclear y el rol de la mujer asociado a este tipo de actividades<sup>10</sup>.

En esta etapa, también se fortalecieron las ya existentes cooperativas, cooperadoras escolares, centros culturales, bibliotecas socialistas, bibliotecas populares, clubes y sociedades de fomento barriales. Asimismo, las asociaciones organizadas por oficios devinieron en gremios modernos. Durante este período puede hablarse de una mayor diversificación del financiamiento, en la cual intervinieron los siguientes actores: el Estado, financiando directamente algunas políticas o entregando partidas para que se ejecutaran otras; los partidos políticos o la Iglesia<sup>11</sup>, sosteniendo a algunas organizaciones propias; un incipiente “mercado de beneficencia”; y, por último, los propios recursos que las organizaciones se daban a sí mismas mediante el pago de cuotas, la venta de servicios, los festivales, etcétera (Peruzzotti, 1999).

A partir del golpe de Estado de 1955, comenzó una etapa histórica en la que predominaron los gobiernos militares, la proscripción y la represión política. Desde la sociedad civil, se desarrollaron importantes movimientos populares orientados a luchar contra los gobiernos ilegales y a lograr la transformación política y social del país. Por otro lado, como resultado de la proscripción política del peronismo y la interrupción del orden constitucional, otras acciones de resistencia civil se replegaron hacia ámbitos privados/ clandestinos. Específicamente, en torno al movimiento feminista, según Barrancos (2007: 237), “Aunque la marea parecía no poder detenerse en ningún otro sujeto particular que no fuera el colectivo de pueblo—o la clase obrera—, el aire local también se contaminó de las reivindicaciones feministas, y es necesario reconocer que algunos partidos de izquierda y las formaciones armadas abrieron un espacio propio a la problemática femenina, aunque este despliegue no se identificó como feminista”.

---

10 Concretamente, la movilización de las mujeres peronistas se canalizó por dos vías: la mencionada fundación y la rama femenina del Partido Justicialista. En el caso de la primera, se manifestó preferencia por la atención integral en grandes establecimientos de internación, organizando incluso la distribución directa de bienes. En el caso de la segunda, las “unidades básicas” desarrollaron, paralelamente a las tareas políticas, tareas afines con las “amas de casa”, como cursos de cocina y de costura, entre otros.

11 De 1956 data el surgimiento de Cáritas Argentina.

Aunque no implica que hayan desaparecido las estructuras previamente descritas, el protagonismo de la sociedad civil en estos temas recobró importancia en la teoría y en la praxis recién hacia la década de 1980, cuando se estabilizó la democracia, a la vez que comenzó a consolidarse el proceso de “ajuste estructural”, escenario en el que las OSC cumplieron un rol central. De hecho, en el marco de las sucesivas interrupciones militares de la democracia, caracterizadas por insistentes intentos de imponer una despolitización por parte del Estado, fueron los movimientos de derechos humanos los que adquirieron un rol central. Sus acciones iniciales tuvieron un carácter defensivo, como la recopilación de información sobre el *modus operandi* de las fuerzas represivas y la asistencia legal las familias de las víctimas<sup>12</sup>. La relación con el Estado por parte de este tipo de organizaciones estuvo signada, en líneas generales, por la confrontación. Durante la última transición democrática, hacia 1983, estos movimientos cobraron cada vez mayor protagonismo en la escena pública, al promover el juzgamiento de los responsables de las violaciones de los derechos humanos, las investigaciones sobre los delitos cometidos durante la última dictadura cívico-militar, la recuperación de las identidades vulneradas y, en general, la toma de conciencia de la importancia de los derechos humanos y la instalación de la temática en la agenda pública, mediática y estatal.

Durante las décadas de 1980 y 1990 comenzaron a surgir distintas organizaciones intermedias vinculadas al fortalecimiento de la democracia, la defensa de derechos (de consumidores, medioambientales, de minorías sexuales, de mujeres, entre otros) y la participación ciudadana<sup>13</sup>. Se apelaba al fortalecimiento y a la mejora en la calidad de las instituciones a través de la promoción del ejercicio de una ciudadanía activa, comprometida con los asuntos públicos, y se promovía la toma de conciencia acerca del valor de la democracia, después de la experiencia de los años de dictadura (González Bombal, 1996).

Esto se relacionó con cierta resignificación y actualización de los discursos sobre “viejos problemas”, ahora relatados “en clave de derechos”. Es decir, los discursos invocados en manifestaciones públicas por muchas organizaciones de la sociedad civil (y también de parte de políticos y representantes de organismos internacionales) que se expresaban con otras denominaciones y designaciones, hoy se encuentran enunciados en ese código. Como señala Smulovitz (2005: 206), “La transformación de estos problemas en demandas que invocan derechos pone de relieve que se han empezado a cuestionar las fronteras de la ciudadanía y a poner en tela de juicio las reglas y el lenguaje que antes regían estas relaciones”.

---

12 Como ejemplos pueden mencionarse la actuación de Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Madres y Abuelas de Plaza de Mayo así como del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

13 Como ejemplos pueden mencionarse la Asociación Conciencia y la Fundación Poder Ciudadano.

Sin ir más lejos, por ejemplo en el campo del movimiento feminista y las organizaciones de mujeres, con la reapertura democrática hubo un crecimiento del número de actores. Según destaca la investigación de Barrancos (2007: 234), “Hubo un crecimiento notable en la segunda mitad de la década del 80 y mucho más aún en la del noventa, lapso en que aquellas casi se duplicaron en número. [...] Esta germinación de entidades no puede sorprender, puesto que a medida que se extendieron las políticas de ajuste brotaron las iniciativas de auxilio a las familias afectadas y mayores preocupaciones respecto de las condiciones de las mujeres. Las organizaciones feministas eran sin duda la cuota menguada del repertorio, calculando que representaban un 13% de las que fueron registradas en el relevamiento del que me he valido, pero no debe descartarse la inserción de cierta membresía identificatoria con el feminismo en muchas ONG que se negaban a esta identificación”. Asimismo, muchas organizaciones que formaban parte de los movimientos de derechos humanos adaptaron su agenda y su accionar a los nuevos tiempos. Simultáneamente, nacieron nuevas asociaciones y movimientos ligados a la temática de la violencia institucional/policial<sup>14</sup>.

Más allá del accionar autónomo y particular de cada una de las organizaciones, como ya se repasó, este proceso era acompañado por una tendencia internacional que apelaba a la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en general como un instrumento para la profundización de la democracia. Los diversos organismos internacionales financiaron directa o indirectamente una serie de proyectos que involucraron una gran cantidad de organizaciones en relación con estas temáticas (como también aquellas orientadas al desarrollo de políticas sociales). La participación, la transparencia, la *accountability* y el empoderamiento de la sociedad civil se presentaban como lo “políticamente correcto”, cobrando cada vez más fuerza en la agenda pública local, nacional e internacional.

De hecho, hacia la década de 1990, esta tendencia se plasmó en la Argentina (y en América Latina en general) a través de un conjunto de reformas constitucionales que pusieron énfasis en los instrumentos de participación ciudadana<sup>15</sup> (más allá del marco de la sociedad civil) y de democracia semidirecta. Para el caso de la Argentina, la reforma de 1994 a la Constitución Nacional incorporó los mecanismos de participación ciudadana en la gestión, con la finalidad de adaptarse a la tendencia internacional, a las demandas sociales de mayor legalidad y menor corrupción y al cambio del modelo democrático que se extendía en la región. Así

---

14 Como ejemplos, pueden mencionarse la Comisión de Familiares de Víctimas Inocentes (COFAVI) y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI). Otro caso interesante es el de la asociación Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (HIJOS), integrada mayormente por familiares de las víctimas de la última dictadura cívico-militar.

15 La denominación “participación ciudadana” hace referencia a las manifestaciones de la ciudadanía en general, más allá de que luego puedan conformarse como colectivos autoorganizados, al ser parte de lo que en este capítulo se denomina sociedad civil.

se incorporaron al texto constitucional las figuras de la iniciativa popular y la consulta popular, concebidas como derechos políticos de participación ciudadana. A esto se sumó la incorporación de un artículo (el 42) que señala que la legislación establecerá los marcos regulatorios de los servicios públicos nacionales, previendo la participación de asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control. A estos mecanismos se puede sumar una serie de instrumentos de participación que fueron promovidos tanto desde la sociedad civil como desde el Estado; en algunos casos, por medio de normativas, pero en otros, como prácticas más allá de la existencia previa de un instrumento legal.

Aquí interesa hacer especial hincapié en la década del noventa, cuando el propio Estado desarrolló acciones en conjunto con la sociedad civil o las tercerizó por su intermedio. Este último proceso de tercerización de actividades del Estado fue llevado a cabo tanto en forma directa (es decir, a través de una política específica e incluso transferencia de recursos económicos, sobre todo a organizaciones intermedias) como indirecta (es decir, roles que el Estado no cumple o lo hace de manera insuficiente, frente a lo que surgieron alternativas desde la propia sociedad civil, en muchos casos desde organizaciones de base). Lo mismo sucedió respecto de las otras esferas del bienestar (familia y mercado), mediante los procesos directos o indirectos de responsabilidades en materia de bienestar (familiarización y mercantilización).

Estos procesos de tercerización suelen estar ligados con el protagonismo de las políticas focalizadas en grupos con algún tipo de situación de vulnerabilidad, ya que muchas de las acciones que fueron tercerizadas se hallaban ligadas a esta modalidad, generando con algunas organizaciones una relación más de tipo “co-gestiva”<sup>16</sup>. Como señala Bustelo (2000), no se puede soslayar que las transferencias desde el Estado se concentraron principalmente —aunque no exclusivamente— en servicios sociales destinados a sectores de bajos ingresos, por lo que resultaba casi imposible recuperar los costos, mientras que en los sectores medios y altos predominó la idea de traslado al sector privado. En general, se protagonizó una transferencia en servicios relacionados con educación, salud, cultura, medio ambiente y, fundamentalmente, con asistencia social, donde las OSC actuaron principalmente como efectores y, en menor medida, en el diseño y la evaluación de estas políticas. Tras el telón del equilibrio fiscal, la transferencia a OSC se presentaba como esencial para poder reducir el gasto público social, al producir servicios a costo más bajo y, a la vez, disminuir las demandas de servicios estatales en determinadas áreas.

---

16 Según Bifarello (2002), se trata de un modelo “top-down” (a diferencia del “bottom-up” que sale de la base para subir hacia las instancias superiores).

De hecho, muchas de estas OSC adoptaron un rol funcional frente al “ajuste estructural”, ya sea aceptando formar parte de programas que plasmaban la tendencia estatal del nuevo esquema de políticas sociales o, en otros casos, a partir de la falta de resistencia frente a estas medidas (Navarro, 1995). Esto no supone desconocer que este proceso coexistió con numerosas organizaciones de base, movimientos de trabajadores desocupados<sup>17</sup>, organizaciones propias del campo de la economía social que, mientras tanto, mantenían una crítica sostenida al accionar estatal o decidían actuar de manera autónoma. Asimismo, diversas OSC de transparencia, defensa de consumidores/usuarios o de derechos humanos que le exigían al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades presionándolo, en una relación de naturaleza que transita entre el control, posibles acuerdos y relaciones conflictivas.

La crisis de 2001-2002 puede identificarse como un período en el cual las organizaciones de la sociedad civil reactualizaron su protagonismo, en el marco de los cuestionamientos generales a la clase política, a los mecanismos tradicionales de la democracia, a la dinámica política partidaria teñida por críticas de corrupción e ineficiencia. Inclusive, desde el propio Estado se presentaba la participación de la sociedad civil en diferentes etapas de las políticas públicas como alternativa para salvaguardar la institucionalidad democrática. Este nuevo escenario protagonizado por la sociedad civil, a la vez que actuaba como condición de posibilidad para la continuidad y, en algunos casos, la legitimación de la política tradicional, abrió una ventana de oportunidad para repensar y rediscutir una visión ampliada y positiva de lo político.

En este período continuaron las tercerizaciones directas e indirectas a las organizaciones. En el caso de las primeras, en muchos casos, al transferirse responsabilidades a las organizaciones sin que haya mediado una tercerización de fondos, esa modalidad sirvió como un mecanismo para ahorrar en instrumentos de ejecución y monitoreo/control mediante la incorporación de trabajo voluntario de las organizaciones. Si se piensa desde la propia convocatoria estatal, se destaca la experiencia del Diálogo Argentino como el espacio de interrelación entre Estado y sociedad civil más relevante durante la época, que tuvo directa relación con el proceso político de la crisis y posteriormente con el surgimiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Ya en diciembre de 2001 —antes de su renuncia—, el ex presidente Dr. Fernando de la Rúa pidió colaboración a la Iglesia católica y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para la constitución del Diálogo Argentino. El objetivo de tal convocatoria era la generación de un espacio común en el que pudieran congregarse distintos actores con el objetivo de debatir y encontrar en conjunto los consensos necesarios para superar la crisis (Arcidiácono, 2011).

---

17 Para un desarrollo de los movimientos de trabajadores en argentina, ver Schuster *et al.* (2005).

Así, diferentes modalidades de acciones colectivas<sup>18</sup> y protestas cobraron protagonismo en la escena pública (como los cacerolazos y las asambleas vecinales), como también tuvieron lugar numerosos mecanismos autogestivos que desde un costado más vinculado a la economía social intentaron hacer frente a la dimensión económica de la crisis, al crecimiento de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Entre estos mecanismos se pueden mencionar el trueque, las empresas recuperadas<sup>19</sup>, los microemprendimientos, las cooperativas de trabajo y/o abastecimiento, las productoras de bienes y servicios, las redes de consumo colectivo. Todos ellos, con mayor o menor éxito, destacaron el valor del trabajo más allá de la crisis de empleo formal e intentaron romper con las políticas sociales asistencialistas, al generar espacios que no solo apelaron a cubrir necesidades materiales, sino también funcionaron como constructores de identidades individuales y colectivas, al proponer un rol activo de los individuos frente a la crisis.

En contraposición con este clima de época que de alguna manera reactualizó lo sucedido durante el “ajuste estructural”, cuando se ponderaba la participación de las OSC y su rol virtuoso (incluso desde la propia esfera estatal), hay algunos cambios que parecen estar ocurriendo en los últimos años. Más específicamente, en un marco de recuperación de la economía, la presencia estatal durante la administración de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003 en adelante) se materializó en intentos de transferencias más universalistas en materia de bienestar, destinados a adultos mayores (moratoria previsional y jubilación anticipada) y niños y adolescentes (Asignación Universal por Hijo para la Protección Social)<sup>20</sup>, o políticas económicas activas de diversa naturaleza (subsidios a la actividad económica del Estado, estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones -AFJP-, estatización de empresas privatizadas, entre otras medidas, como las recientemente tomadas con relación a la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-). Más allá de sus múltiples complejidades y especificidades, se trata de un conjunto de transformaciones cuyo énfasis está colocado en la recuperación del rol protagónico del Estado y, a la vez, presentan

---

18 Según Schuster (2005: 56), “La acción colectiva es una categoría más amplia que la protesta. [...] Cualquier acción que requiere de la participación cooperativa de al menos dos individuos para su realización. [...] La noción de protesta social se refiere a los acontecimientos visibles de acción pública contenciosa de un colectivo, orientados al sostenimiento de una demanda (en general, con referencia directa o indirecta al Estado). En este sentido, cabe remarcar que el concepto se limita a partir de su carácter contencioso e intencional, por un lado, y de su visibilidad pública, por el otro”.

19 Las empresas recuperadas son unidades productivas gestionadas por los propios trabajadores. Nacieron a partir de empresas que quebraron o en las cuales la patronal abandonó el negocio. Estas empresas tienen dos problemas fundamentales. El primero es generar un mecanismo legal para quedarse con los bienes. Ese problema se resuelve, en la gran mayoría de los casos, mediante expropiaciones del Estado y la posterior conformación de las cooperativas. El otro problema es obtener el capital de trabajo que necesitan para empezar a producir.

20 Para un mayor desarrollo sobre este cambio de tendencias, ver Pautassi *et al.* (2010).

cierta toma de distancia con relación a las OSC y los espacios de participación cogestivos o dialógicos (como el Diálogo Argentino). Este también fue el comienzo de un cuestionamiento político al campo por se virtuoso de la sociedad civil como espacio de innovación, eficiencia y transparencia.

No puede soslayarse que esto transcurre en paralelo a otro fenómeno que condiciona el desarrollo actual del sector, sobre todo de aquellas organizaciones que dependen de financiamiento internacional. La Argentina, al igual que muchos otros Estados, es catalogada como un país de renta media. Esta medición se basa en tomar el producto bruto interno (PBI), es decir, la riqueza que cualquier país produce anualmente, y dividirlo por la cantidad total de habitantes en el país. Como señalan desde la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI, 2010: 23), “Esta ecuación sirve a modo de tener tendencias o promedios, pero muchas veces distorsiona las particularidades que pueden contenerse dentro de los países. En este sentido, la República Argentina no es ajena a esto, y al ser catalogada como país de ingresos medios no figura como prioritaria dentro de las listas de la Ayuda Oficial al Desarrollo. De hecho, en la actualidad se está dando el debate en foros internacionales respecto de aumentar el porcentaje del PBI para generar acciones de cooperación al desarrollo”.

Retomando la idea de recuperación del discurso de la estatidad, esta no implica sostener una visión maniquea. Incluso en muchos casos concretos de políticas públicas hubo una reconfiguración de ciertas alianzas o comenzaron a tener protagonismo algunas organizaciones de base que ocuparon roles en el gobierno o en los organismos de derechos humanos como Madres de Plaza de Mayo, en el campo de las políticas sociales (como la vivienda) o la propia Cáritas Argentina, donde más allá de cierto discurso gubernamental de confrontación, en la práctica su convocatoria sigue siendo valorada para la ejecución de ciertos programas sociales (Arcidiácono, 2011).

Se trata principalmente de un cambio en el discurso estatal y particularmente gubernamental, de menor centralidad a las OSC, que más allá de su real alcance es en sí mismo significativo para comprender cierta dinámica que caracterizó el gobierno de Néstor Kirchner. Sobre todo, este discurso parece haber sido funcional al intento de recuperación del rol del Estado y tuvo un rol central como mecanismo de diferenciación, no solo del “Estado débil” de 2001-2002, que no contaba con las condiciones de estatidad suficientes, sino también con aquel Estado propio de la década de 1990 que parecía delegar poder mediante la tercerización en las OSC.

## **5. Recapitulando: la agenda pendiente sobre la sociedad civil**

La sociedad civil, en tanto conjunto de colectivos auto-organizados y una de las esferas de provisión de bienestar, agrupa organizaciones con diferentes perfiles, intereses y que plantean diversas modalidades de articulación y nivel de conflicto con el Estado. Esto, desde ya, dificulta cualquier pretensión generalizadora en el análisis de la temática. Las organizaciones han impulsado la inclusión de temas en las agendas públicas, mediáticas, electorales y estatales; han demandado al Estado por violaciones de derechos; han promovido cambios normativos; han solicitado la incorporación de actores excluidos en las políticas; han producido información que el Estado no genera o han complementado la existente; han promovido cambios culturales en diversas temáticas; han controlado al Estado; han actuado co-diseñando, co-gestionando y co-evaluando diversas políticas públicas; y, en muchos casos, han actuado de hecho proveyendo bienes y servicios frente a las sistemáticas omisiones por parte del Estado, manteniéndose relativamente autónomas con respecto a esta esfera.

Pero más allá de estas acciones (traducidas muchas de ellas en logros) y de sus diversidades, existe un marco construido desde la teoría y la praxis en el que la sociedad civil fue presentada como “virtuosa” frente a una oferta estatal caracterizada como ineficiente y corrupta. Esta concepción destaca la dimensión ética-normativa de la sociedad civil como espacio esencial para desarrollar el valor de la equidad, así como para impulsar relaciones de solidaridad, cooperación cívica y expansión de la ciudadanía. Se piensa que este espacio tiene potencial para fortalecer los procesos de democratización, al evitar la irrupción del clientelismo, la discrecionalidad y la toma de decisiones sobre la base del cálculo político electoral. Sobre todo discursivamente, se caracterizó a las organizaciones como diferentes y ajenas a las instituciones tradicionales de la democracia (partidos políticos y sindicatos, entre otras). Ahora bien, esto no excluye los vínculos que, por ejemplo, construyen las OSC con los partidos políticos, especialmente cuando intentan incidir en la agenda estatal o en los casos en que algunas de ellas procuraron financiamiento estatal. En la misma línea de análisis, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto muchos representantes de la política partidaria actuales y ex funcionarios públicos han generado las conocidas entidades “fantasmas”, en las que no quedan claras las delimitaciones entre la agrupación política y la OSC? ¿Son las organizaciones plataformas para el desarrollo de carreras políticas? Y, de serlo, ¿cómo es esto resignificado por parte de las organizaciones?

Como hemos desarrollado en este capítulo, esta descripción *per se* virtuosa de la sociedad civil parte de la superposición entre una dimensión ética-normativa y otra de índole topográfica. Dentro de lo que se engloba como sociedad civil, se pueden encontrar innumerables valores y prácticas, al igual que al interior de una misma organización y al interior del propio Estado. De manera acrítica y

naturalizada, gran parte de las ventajas de esta esfera han estado relacionadas con el desarrollo de algunas capacidades (eficacia/eficiencia y transparencia), con el tecnicismo y la creciente profesionalización, su funcionalidad para saldar problemas de subejecución presupuestaria del gobierno, los requerimientos por parte de organismos de asistencia crediticia y el clima de época afín a la participación de la sociedad civil.

Asimismo, la sociedad civil ha sido útil a la hora de subsanar los desafíos del Estado en materia de construcción de legitimidad. Por ejemplo, en la Argentina, ayudó a evitar el “caos social” durante uno de los momentos de manifestación más aguda de la crisis (como el 2001-2002), aun en aquellos casos en los que incluso el aporte real de la sociedad civil no resultó tan significativo. De hecho, hubo reiterados ejemplos que dieron cuenta de la falta de capacidades o de ideas por parte de las OSC para plantear propuestas que superasen o al menos igualasen las planteadas por el propio Estado en términos de generar un verdadero salto de contenido. De todas formas, no es un dato menor que desde la propia esfera estatal se plantee la necesidad de contar con las OSC como espacios de propuestas e, inclusive, de su concurso para su implementación. La participación de organizaciones, cuando se trata de una convocatoria estatal, puede constituirse en una excusa para legitimar decisiones que están previamente establecidas. ¿En qué medida el uso “políticamente correcto” del concepto de participación no hace más que desvirtuar la esencia de la participación?

Claramente, a lo largo de este capítulo no se recogió una visión que considere al Estado como un actor que unilateralmente intenta y logra utilizar a las OSC para su legitimación, sino que se trata de un entramado más complejo de relaciones de mutua necesidad y conflictividad que va transformándose a través del tiempo, en el que incluso algunas organizaciones aprovechan los recursos estatales para generar emprendimientos auto-sostenibles, en especial a la luz de los cada vez más recortados financiamientos provenientes de la cooperación internacional.

Asimismo, en muchos casos suelen transferirse responsabilidades desde la esfera estatal a las organizaciones, sin que esto implique aumentar su capacidad de gestión y generando una contradicción: por un lado, la supuesta voluntad de que estas organizaciones lleven adelante una determinada política, y por otro, la carencia de mecanismos para implementarla eficaz/eficientemente. ¿Hasta qué punto estas delegaciones implican una desresponsabilización estatal en diversas áreas de la política pública? En este mismo sentido, cabe al menos dar algunas señales de alarma sobre la inestable continuidad y los débiles controles ejercidos sobre las prestaciones que quedan a cargo de las organizaciones.

No es un dato menor que en muchos casos la participación convocada desde el propio Estado se asocia con organizaciones intermedias (muchas de las cuales pasaron a ser parte de un “elenco estable”, por ejemplo, de las políticas sociales argentinas), brillando por su ausencia durante el período los receptores de las políticas en el propio diseño y las organizaciones que tienen un perfil más crítico ante las gestiones gubernamentales. Tampoco pueden obviarse los “costos” que genera la participación para quienes la llevan a cabo. Solamente a modo de ejemplo: ¿consolida la participación en OSC la llamada “triple jornada laboral” para las mujeres? Al sumar el trabajo voluntario a las responsabilidades productivas y reproductivas que en general tienen a cargo, ¿la participación moviliza y/o permite redefinir roles al interior de los hogares?

Otra de las supuestas ventajas de la incorporación de organizaciones de “trayectoria” ha sido la posibilidad de desclientelar el acceso a las prestaciones. Sin embargo, tampoco la sociedad civil se ve exenta de la presencia de relaciones clientelares que en muchos casos se hacen presentes al interior de las organizaciones. O incluso, el énfasis en la proximidad territorial fue recuperado por el discurso oficial a la hora de plantear la necesidad de sumar las OSC a las políticas. Aparecía el desafío de contactar organizaciones que trabajasen en el territorio para poder implementar los programas, en aquellos lugares donde la presencia del Estado local no era fuerte o no había afinidad política entre el nivel estatal local y el nivel estatal nacional. Sin embargo, en muchos casos, la cercanía territorial, al estar muy ligada con la proximidad de los vínculos, ¿no puede generar consecuencias que se alejan de lo supuestamente deseado?

Una cuestión central de la agenda interna de las organizaciones es de qué manera puede conciliarse la autoorganización social con la tendencia a la mercantilización y un estímulo a la profesionalización de las vías de captación de recursos económicos y humanos, y mayores procesos de burocratización de las propias OSC. En este sentido, el cambio de escala y la formalización que exige la relación con el Estado y los organismos internacionales (y el propio sector privado), al imponer requisitos administrativos y legales, implican una creciente transformación por parte de las organizaciones. ¿Hasta qué punto, con la finalidad de conseguir financiamiento internacional o gubernamental, las organizaciones son vulnerables a la construcción “externa” de agendas que genera, en numerosas ocasiones, un proceso de debilitamiento de las motivaciones que dieron origen a la propia organización y la sustentabilidad de los temas dependientes de los “proyectos y programas”? Con respecto al acceso a las fuentes de financiamiento, cabe preguntarse si en nuestro país se consolida cada vez más una brecha entre las OSC de menor dimensión y las “superfundaciones”, muchas veces asociadas a la obtención de recursos económicos, cercanía geográfica de los centros de toma de decisiones y reconocimiento público y mediático.

Como puede apreciarse, se abren múltiples agendas de trabajo en torno a la sociedad civil. La participación de la sociedad civil en las políticas públicas no es una novedad de los últimos años. Tomando las últimas décadas, dicha participación tuvo como punto más elevado el período del “ajuste estructural”, para pasar por una nueva expresión de participación en el marco de la crisis 2001-2002 (tanto en forma espontánea como impulsada desde el propio Estado). Finalmente, luego del “que se vayan todos”, el discurso estatal comenzó a plagarse de apelaciones relacionadas con el “fortalecimiento y la recuperación del Estado”, mientras que numerosos espacios de participación que surgieron en el marco de la crisis parecen haber perdido su potencial. Queda pendiente indagar sobre este punto en el campo concreto de las diversas áreas sectoriales de las políticas públicas, para conocer si esto se traduce en un cambio sustantivo de las relaciones entre Estado y sociedad civil y, concretamente, en las modalidades que adquiere la provisión del bienestar en la Argentina.

## Bibliografía

- Adelantado, J.; Noguera, J. A.; Rambla, X. y Sáez, L. (1998). “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología* Nº. 3. México: Universidad Autónoma de México.
- Arcidiácono, P. (2003). “Reconstrucción de las identidades y resurgimiento de lo político: la alternativa de los nuevos movimientos sociales”, en M. C. Reigadas y C. Cullen, *Globalización y nuevas ciudadanías*. Mar del Plata: Suárez.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en la Argentina (2002-2007)*. Tesis de doctorado, mimeo.
- Bagnasco, A.; Piselli, F. y Triglia, C. (2003). *El capital social. Instrucciones de uso*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Barber, B. (2001). *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Buenos Aires: Paidós.
- Barrancos, Dora (2010). *Mujeres en la sociedad argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Beck, U. (1999). *La invención de lo político*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bifarello, M. (2002). “From Delegation to Participation: The Third Sector and the State in Associative Networks”. Trabajo presentado en la Vª Conferencia Internacional de la Sociedad de Investigación del Tercer Sector (ISTR), Ciudad del Cabo.
- Bourdieu, P. (1980). “Le capital social: notes provisoires”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* Nº. 31.
- Bustelo Graffigna, E. (2000). “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales”, en E. Bustelo Graffigna, *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- Bresser Pereira, L. y Cunill Grau, N. (edits., 1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós/CLAD.

- Burijovich, J. y Pautassi, L. (2006). "Capacidades institucionales para una mayor equidad en el empleo", en M. Rico y F. Marco (coords.), *Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL/Siglo XXI.
- Civicus-GADIS (2011). *La sociedad civil en el bicentenario. Índice Civicus de la sociedad civil argentina (2008-2010)*. Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD/Nueva Sociedad.
- Cohen, J. L. y Arato, A. (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Donahue, J. D. (1991). *La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados*. Barcelona: Paidós.
- Driscoll, R.; Christiansen, K. y Jenks, S. (2004). *An overview of NGO participation in PRSPs, ODI Consultation for CARE International*.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Espósito, R. (2006). *Categorías de lo Impolítico*. Buenos Aires: Katz.
- González Bombal, I. (1996). "La visibilidad pública de las asociaciones civiles", en *Documento CEDES* N°. 116. Buenos Aires.
- Katzman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades*. Montevideo; PNUD/CEPAL.
- Keane, J. (1988). "Despotism and Democracy", en *Civil Society and the State*. Londres: Verso.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en *Ágora - Cuadernos de Estudios Políticos* N°. 7, Buenos Aires.
- Manin, B. (1995). *Principes du gouvernement représentative*. París: Flammarion.
- Martínez Franzoni, J. (2005). "Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, volumen 4, N°. 2.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Naishtat, F. (2005). "Argentina en la víspera de diciembre de 2001: la reificación simbólica de la gobernanza y el desencantamiento de la democracia representativa", en F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Navarro, M. (1995). "Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en revista *Desarrollo Económico*, volumen 35, N°. 139, Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1997). "¿Democracia delegativa?", en G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Pautassi, L. (2009). "El Bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?", en *Postdata, revista de reflexión y análisis político*, N°. 14. Buenos Aires.
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010). "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Peruzzotti, E. (1999). "Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina", en *Cuadernos de Investigación Social*. Buenos Aires: Departamento de Ciencias Sociales UTDT.
- Portantiero, J. C. (2000). *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Portes, A. (1999). "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna", en J. Carpio y I. Novacovsky (comps.), *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: FCE/SIEMPRO/FLACSO. Red Argentina para la Cooperación Internacional, RACI (2010). Directorio de Cooperación Internacional, RACI, Buenos Aires.
- Roitner, M. y González Bombal, I. (comps. 2000). *Estudios sobre el sector sin fines de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: CEDES-The John Hopkins University, Dag.
- Schuster, F. (2005). "La protesta social y el estudio de la acción colectiva", en F. Schuster, F. Naishtat, G. Nardacchione y S. Pereyra, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Smulovitz, C. (2005). "Petición y creación de derechos: la judicialización en Argentina", en Sider, Rachel; Scholden, Line y Angell, Alan (eds.), "Introducción", en *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2005). "La política de los movimientos piqueteros", en F. Schuster; F. Naishtat; G. Nardacchione y S. Pereyra, *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Thompson, A. (comp., 1995). *Público y privado. Las organizaciones sin fin de lucro en la Argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Tussie, D. (2000). *Luces y sombras de una nueva relación. El banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO/Temas Grupo Editorial.
- Wolfe, A. (1992). "Three paths to development: market, state and civil society", en *Development International Cooperation and the NGOs, First International Meeting of NGOs and the United Nations Systems Agencies*. Río de Janeiro: BASE/PNUD.



## ACERCA DE LAS AUTORAS

---

---

### **Pilar Arcidiácono**

Licenciada en Ciencia Política con Diploma de Honor por la Universidad de Buenos Aires, magister en Políticas Sociales y doctora en Ciencias Sociales de la misma institución. Docente de la carrera de Sociología de la UBA y de diversas maestrías y carreras de posgrado. Becaria postdoctoral del CONICET, investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho (UBA), e integrante del Grupo Interdisciplinario de Trabajo “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. Coordinó el área de Transparencia y Anticorrupción de Poder Ciudadano y fue directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

### **Line Bareiro**

Es abogada por la Universidad Nacional de Asunción (1973). *Magister artium* de la Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de Heidelberg, República Federal de Alemania (1979). Se ha desempeñado como docente en Alemania, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, España, Nicaragua y Paraguay. Co-fundó una serie de redes y organizaciones destinadas a aumentar el poder y conquistar la igualdad sustantiva de las mujeres, fortalecer la democracia y la no discriminación en la sociedad. Es autora de numerosos libros sobre la participación política de las mujeres. Desde 2011 es integrante del Comité de Seguimiento de la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

### **Dora Barrancos**

Directora del CONICET. Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, *magister* en Educación por la Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil, y doctora en Historia por la Unicamp, Brasil. Se ha desempeñado como docente en diversas universidades en Argentina, Brasil, Chile y México. Es autora de artículos y libros acerca del papel de las mujeres y del feminismo en nuestro país y ha participado de múltiples conferencias a nivel nacional e internacional.

### **Mariana Caminotti**

Licenciada en Ciencia Política con Diploma de Honor por la Universidad Nacional de Rosario. *Master of Arts in Development Management and Policy* por Georgetown University (con honores). Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Investigadora del CONICET. Coordinadora académica de la Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electoral de la UNSAM y docente en la Escuela de Política y Gobierno de la misma universidad.

### **María Constanza Díaz**

Profesora en Ciencias Antropológicas y doctoranda en Antropología por la Universidad de Buenos Aires. Docente de seminarios curriculares en la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) y en institutos de nivel terciario. Trabaja en programas de políticas públicas con adolescentes de sectores populares, donde se especializa en el área de género. Integra grupos de investigación sobre género y politización de la vida cotidiana, antropología y sexualidades y feminismos poscoloniales.

### **Natalia Gherardi**

Abogada con Diploma de Honor por la Universidad de Buenos Aires y Traductora Pública de la misma Universidad. *Magister* en Derecho, recibida con honores (L.L.M.) en la London School of Economics and Political Science. Directora Ejecutiva de ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Maestría de Derechos Humanos y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús.

### **Paula Magariños**

Socióloga por la Universidad de Buenos Aires. Realizó estudios de posgrado en Sociología de la Cultura y Teoría Social en la New School de Nueva York, así como también el posgrado en Antropología Social y Política y en Género y Políticas Públicas en la FLACSO. Es fundadora y directora de la Consultora Soto Magariños, especializada en estudios en comunicación y opinión pública. Es consultora e investigadora en proyectos sobre cultura, comunicación y ciudadanía para diversos organismos como el IDRC, IUNA, PNUD, Fundación Getulio Vargas.

### **Mariana Morelli**

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Torcuato Di Tella. Realizó la maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales en la FLACSO. Directora de Comunicación de ELA e investigadora en temas de participación política, sistemas electorales y democracia. Trabajó como consultora para el PNUD, el BID, la CEPAL y el Ministerio de Trabajo de la Nación. Fue Directora de Comunicación en la Secretaría de Comunicación Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

### **Constanza Tabbush**

Socióloga, feminista e investigadora del CONICET por el Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género de la Universidad de Buenos Aires. Originalmente formada como psicóloga (UBA), es *magister* con honores por la London School of Economics y doctora en Sociología por la Universidad de Londres. Realiza trabajos de consultoría para organizaciones nacionales e internacionales. Sus intereses se agrupan en dos líneas de investigación: género, emociones y el hacer política en la Argentina; y feminismos, bienestar y programas de lucha contra la pobreza en el Cono Sur.





La plena participación de las mujeres en la vida social, política y económica de la Argentina no solo es un derecho consagrado en leyes y tratados internacionales de derechos humanos, sino que además es un requisito ineludible para el desarrollo de una democracia en la que se materialice la promesa de igualdad para mujeres y varones. En este marco, cobra relevancia la necesaria participación de las mujeres en la vida política nacional y local, procurando garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos a elegir las mejores propuestas y a ser elegidas para cargos ejecutivos y legislativos.

Pero este compromiso requiere también reconocer el valor de la participación de las mujeres en la vida política en un sentido más amplio, inclusivo de la participación social y comunitaria. Una concepción amplia de la democracia destaca la importancia de la participación de las mujeres en la sociedad civil, de modo de contribuir a la expansión de los marcos de acción de las instituciones representativas del gobierno.

Este libro marca la culminación del Proyecto Lidera, desarrollado a partir de 2009 gracias al apoyo de UNDEF —Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia— e inspirado en el convencimiento de que es preciso avanzar en el conocimiento de las formas en que surgen, se consolidan y avanzan estos liderazgos femeninos, así como los modos en que se relacionan estas mujeres con el poder público. Esa comprensión resulta imprescindible para identificar las contribuciones necesarias para dotarlas de herramientas que permitan mejorar su nivel de incidencia en la agenda política.

Los artículos que componen esta publicación ofrecen un recorrido por las diferentes etapas del Proyecto Lidera, sus principales conclusiones y los aprendizajes obtenidos. Con la celebración del Foro Nacional Lidera, que tuvo lugar los días 19 y 20 de abril de 2012 en la Ciudad de Buenos Aires y que reunió a más de 130 mujeres de diversas jurisdicciones —especialmente de las ciudades de Buenos Aires, Jujuy, Mendoza, Morón, Neuquén y Rosario— que lideran la vida social y política de sus comunidades, se facilitó una instancia de reflexión colectiva sobre los problemas y desafíos comunes.

---

**ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género es una organización independiente y sin fines de lucro dedicada a la producción de conocimiento en el campo de la justicia y las políticas públicas, con el objetivo de promover la equidad de género, a partir de acciones de incidencia, trabajo en redes y el desarrollo de capacidades de actores políticos y sociales.**

[www.ela.org.ar](http://www.ela.org.ar)

