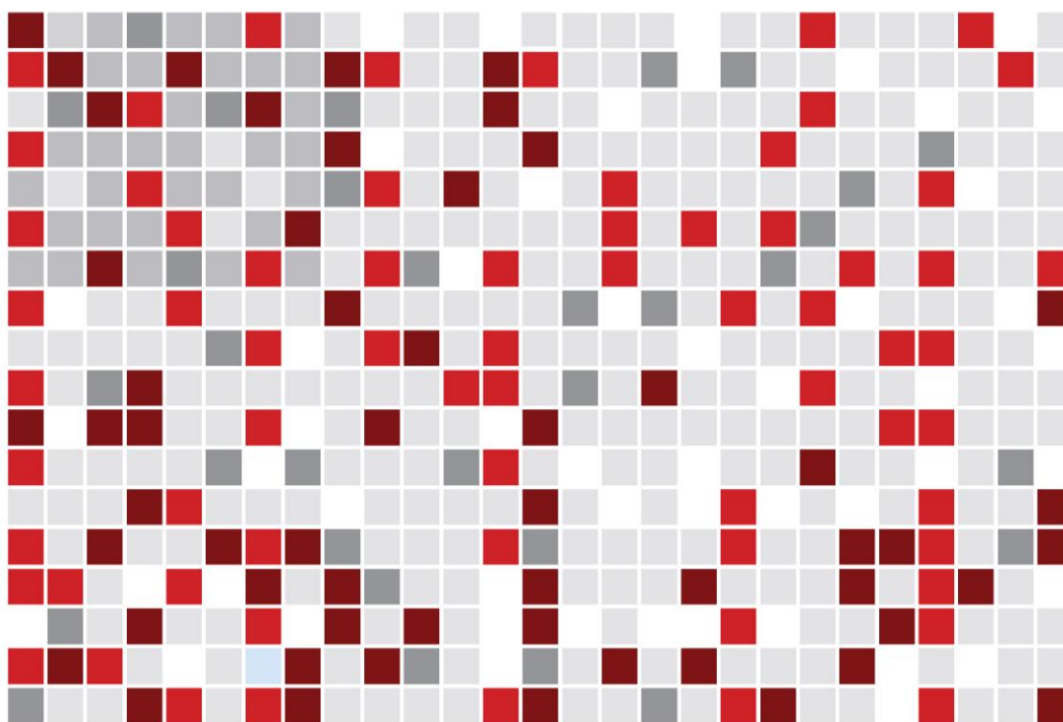

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género



Participación política de las mujeres y acceso a espacios de decisión

Algunos argumentos de sentencias judiciales para recuperar y reflexionar



Participación política de las mujeres y acceso a espacios de decisión

Algunos argumentos de sentencias judiciales para recuperar y reflexionar

Por Violeta Cánaves

Noviembre 2011.

Este documento presenta una investigación que fue posible gracias al apoyo de ONU MUJERES en el marco del proyecto “Una lupa sobre los derechos. Estrategias de incidencia para la igualdad de género a partir de decisiones de la Justicia argentina”.

1. Introducción

Este trabajo intenta al mismo tiempo ser una síntesis de argumentos jurídicos vinculados con la participación política de las mujeres y su acceso a espacios de decisión que puedan extrapolarse a nuevas experiencias; y un relato de algunos antecedentes relevados en Argentina y la región, que puedan pensarse a través de argumentos jurídicos.¹

El desafío -uno de ellos al menos- es buscar interpretaciones que sirvan para fortalecer el derecho de las mujeres a la participación política y al acceso a espacios de decisión. Con esta excusa, en estas líneas se procurará hacer hincapié en algunos conceptos y recorridos históricos (apartados 2 y 3), en la descripción de herramientas que puedan enriquecer una interpretación robusta de aquél derecho (apartado 3.1.), y en el relevamiento de alguna jurisprudencia latinoamericana en este sentido (apartado 3.2.). Luego, y antes de algunos párrafos con inquietudes finales, se analizará la situación de dos provincias argentinas que se han manifestado particularmente hostiles en cuanto a la incorporación de un cupo femenino, que han preocupado y ocupado recientemente a mujeres y activistas de todo el país (apartado 4).

El derecho a ser parte de la vida pública de las comunidades es un pilar fundamental en la construcción de democracias y sociedades más igualitarias. Esperamos en estas páginas colaborar en el afianzamiento de esta idea.

2. Lo público y lo privado: mujeres en la encrucijada

A fines de la década de 1960 surge en Estados Unidos un lema que define al movimiento feminista llamado “de la segunda ola” y resume, al mismo tiempo, buena parte de la agenda de las décadas subsiguientes²: *lo personal es político*.

Las mujeres que participaban en los grupos de izquierda comenzaron a cuestionar sus tareas dentro de las organizaciones (por ejemplo, tareas como mecanografiar los volantes y documentos o servir café durante las reuniones de discusión), así como la falta de posibilidad de decisión en los otros asuntos más ‘públicos’ (o abiertamente ‘políticos’). Resultaba una contradicción el hecho que los varones de izquierda lucharan por la

¹ Este documento fue elaborado por Violeta Canaves, integrante de TRAMAS Derecho en Movimiento (organización de la sociedad civil con sede en la provincia de Santa Fe) en el marco del proyecto coordinado por ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género “Una lupa sobre los derechos. Estrategias de incidencia para la igualdad de género a partir de decisiones de la Justicia argentina”, con el apoyo de ONU Mujeres. Agradezco la valiosa colaboración de Vanesa Zuber en el relevamiento y análisis de jurisprudencia.

² Hay distintas posturas sobre cuándo comenzaron las distintas “olas” del movimiento feminista, tomamos aquí la propuesta por la española Ma. Luisa Balaguer en *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*, Ed. Cátedra, Madrid, 2005, pág. 25 y ss.

igualdad y la liberación de grupos oprimidos, mientras reproducían las mismas prácticas que criticaban dentro de sus propios grupos, con sus compañeras militantes, y dentro de sus familias³.

Luego de los cuestionamientos iniciales, las mujeres comenzaron a reivindicar sus preocupaciones y reclamos como profundamente “políticos”. Los grupos de ‘despertar de conciencia’ fueron esenciales en este período para la búsqueda de experiencias comunes y de una redefinición de los problemas domésticos/individuales como problemas de todas las mujeres, que requerían soluciones y cambios estructurales; “la política que alguna vez pareció definida por abstracciones ajenas se reconfiguró para incluir la textura de la vida cotidiana, ofreciendo lo que fue para muchas la apertura al debate ‘político’⁴.

Lo personal es político tuvo distintas interpretaciones; por un lado, algunas feministas sostuvieron que se debía eliminar cualquier tipo de diferencia entre las esferas pública y privada. Ambas eran sinónimo de poder masculino y de dominación. Particularmente las feministas radicales, entendieron el planteo en forma total, como una forma de construir identidad. Desde otras corrientes feministas, no obstante, la consigna fue interpretada de forma más relativa, en el sentido de la necesidad de diálogo entre ambas esferas. Lo que ocurría dentro de los hogares, como la violencia contra las mujeres, el sometimiento o la falta de libertad reproductiva, también eran problemas políticos sobre los que se debía exigir responsabilidad social e intervención del Estado. No eran solamente problemas privados o personales que debían encarar individualmente las mujeres en sus hogares. Al mismo tiempo, el ámbito público se definía como un territorio sobre el que las mujeres tenían mucho que decir.

Las sociedades capitalistas occidentales se erigieron sobre el liberalismo político basado en la separación de las esferas y la división sexual del trabajo en cada una⁵. La democracia en estas sociedades estuvo de alguna manera construida sobre la exclusión de las mujeres de “lo público”, por lo que pensar de otra manera aquella distinción, es también re-pensar la democracia⁶.

Ahora bien, no se trata simplemente de ampliar la democracia en el espacio público para que incluya verdaderamente a todo el “demos” (mujeres incluidas). Se trata también de democratizar el espacio privado, de hacerlo permeable a las características que la definen: diálogo, consenso, disenso, participación de los/as

³ Anne Phillips explica que la frase “liberación de las mujeres” se aplicó cerca de 1964 con una intención irónica. “Liberación” era una palabra reservada a los pueblos que resistían las ‘agresiones imperialistas’, y utilizarla para ellas mismas, era una forma de denunciar el dominio ejercido por los varones. Phillips Anne, *Género y Teoría Democrática*, Instituto de Investigaciones Sociales y Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM, 1996, pág. 96.

⁴ Phillips Anne, *Género y Teoría Democrática*, Op. Cit., pág. 97.

⁵ Pateman Carole “Críticas feministas a la dicotomía público/privado” en *Perspectivas feministas en teoría política*, Carme Castells (compiladora), Paidós, 1996, pág. 47.

⁶ “Cuando se redefine la política, también se redefine la democracia” Phillips Anne, *Género y Teoría Democrática*, Op. Cit., pág. 98.

protagonistas en la toma de decisiones, escucha de todas las voces, posibilidad de cambio de opinión. De hecho, una de las razones por las que *Lo personal es político* sigue siendo una consigna actual, es que si bien se han dado importantes avances en la participación de las mujeres en la política y lo público, los espacios domésticos siguen en su mayoría siendo “gobernados” sólo por mujeres, que cargan entonces con lo que se conoce como una doble jornada (o triple, o cuádruple). Este cambio en la división del trabajo dentro de la esfera doméstica es la condición esencial para posibilitar una democracia participativa real⁷.

El lema nos permite pensar los problemas personales como problemas políticos, y la política en términos personales, como parte estructurante de las experiencias cotidianas. El fin no es borrar las fronteras de lo público y lo privado, sino re-definirlas de un modo no fijo, sexualizado o jerarquizado.

3. Participación política de las mujeres como derecho humano

El 19 de septiembre de 1811 el Cabildo del Río de la Plata decidió que no serían considerados “vecinos” ni los negros, ni los indígenas, ni los mestizos, ni las mujeres⁸. Lo que luego sería la República Argentina nació excluyendo grandes porciones de su población de los espacios de decisión. Sin embargo, esta decisión no resultaba sorprendente.

En la Revolución Francesa de 1789 las mujeres tampoco formaron parte de la tríada “Libertad, Igualdad, Fraternidad”. De hecho, el artículo 1° de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano dice expresamente “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.” Cuando Olympe de Gouges en 1793 propuso la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (cuyo artículo 1° rezaba “La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos.”), la consecuencia fue la guillotina para la impulsora y la invisibilización en ‘la Historia de la Revolución’ de este capítulo⁹.

Incluso a finales del S. XIX y comienzos del XX el Derecho representó para las mujeres un nudo inmovilizante: no eran entendidas como “sujetas de derecho” sino que, como bien pensara Alicia Ruiz, estaban sujetadas por él. Pasando de las manos del padre a las del marido, las mujeres no poseían libertad de acción, ni de decisión.

⁷ “La igualdad en el hogar se presenta como un medio para un fin, como una condición necesaria para lo que realmente queremos, que es la democracia en la esfera más amplia. (...) La democracia es tan importante en el hogar como en cualquier otra parte, porque en el hogar hay un poder desigual”. Phillips Anne, *Género y Teoría Democrática*, Op. Cit., pág. 103.

⁸ Maffía Diana “La utopía feminista: igualdad y diferencia” en *El Derecho a la Igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Gargarella, Roberto y Alegre, Marcelo (coordinadores). Lexis Nexis, 2007, pág. 177.

⁹ En el Epílogo de su Declaración, de Gouges exclamaba “¡Oh, mujeres! ¡Mujeres! ¿Cuándo dejaréis de estar ciegas? ¿Qué ventajas habéis obtenido de la revolución? Un desprecio más marcado, un desdén más visible.”

No obstante, hubo potentes voces de resistencia y denuncia. Así, en Argentina, particularmente en cuanto a la acusación del carácter sexista del Derecho, Juana Manso decía en su “Album de Señoritas” de 1858, *“La sociedad es del hombre: él solo ha escrito las leyes de los pueblos, sus códigos, por consiguiente, se ha reservado toda la supremacía para sí (...): el círculo que traza en derredor de la mujer es estrecho, inultrapasable (...)”* Lo que denuncia Manso en este pasaje es la construcción de las leyes “a imagen y semejanza” de los varones, es decir, lo que las feministas liberales denunciarían luego como “el carácter sexista o androcéntrico del Derecho”.

En 1896-1897, se publican en Argentina los únicos seis números de “La voz de la mujer. Periódico comunista-anarquista”. Allí también, aunque con enormes diferencias con la postura de Manso, pueden leerse ya serias críticas *“...es preciso, ¡oh! falsos anarquistas, que comprendais una vez por todas que nuestra misión no se reduce a criar a vuestros hijos y lavaros la roña que nosotras también tenemos derecho a emanciparnos y ser libres de toda clase de tutelaje ya sea social, económico o marital (...)”* Las mujeres anarquistas, obreras y sin una educación formal, lograron vislumbrar la problemática del cruce entre sexo y clase, denunciando a sus propios compañeros del partido de “falsos anarquistas” por su ceguera en cuanto al género. Asimismo, denunciaron que el hogar es a las mujeres, lo que la fábrica es a los obreros: un espacio de explotación, en el que los obreros/varones reproducen la dominación capitalista/patriarcal. De esta manera, encontramos también aquí un germen de lo que luego sería la consigna más arriba comentada “lo personal es político”. Los maltratos del marido, el acoso sexual laboral, el abuso de poder de los jefes, los salarios menores a los de los varones, la falta de libertad en la opción de la maternidad; entre otros temas, fueron los ejes sobre los cuales giraron las acusaciones de estas obreras. Todo esto, además, teñido por una profunda indefensión legal¹⁰.

En 1896, aunque en un contexto radicalmente diferente, Elvira López se inscribe en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, junto a su hermana Ernestina. En 1901, cinco años después, López obtiene el título de “Doctora en Filosofía” con una tesis titulada “El Movimiento Feminista”. Las hermanas López se convierten en las primeras mujeres en obtener este título en Argentina, y Elvira López en la primera académica en tomar al feminismo como objeto de estudio. En su tesis, López critica con precisión las exclusiones sufridas por las mujeres en torno a los derechos económicos, civiles, de la sociedad conyugal y políticos. Poniendo el acento a lo largo de su obra en la educación de las mujeres, también expresa en este plan la necesidad de incluir “nociones de derecho”, dado que las mujeres “no conocen sus derechos”¹¹.

¹⁰ Para un erudito análisis de lo anterior en Femenías, María Luisa “Tres escenas del feminismo argentino” en *Perfiles del feminismo iberoamericano*, Ma. Luisa Femenías (compiladora). Catálogos, Buenos Aires Femenías, 2002. p. 54 y ss.

¹¹ La tesis de López fue recientemente publicada: López, Elvira *El movimiento feminista*. Ediciones Biblioteca Nacional. 2009.

Ya a comienzos del S. XX, Julieta Lanteri logra una de las primeras decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (aunque desfavorable) sobre participación de las mujeres en la vida ciudadana¹². Italiana de nacimiento, Lanteri se muda a Argentina en 1879. En 1907 se convierte en la sexta médica mujer del país y en 1911 al obtener la ciudadanía, solicita inscribirse en el padrón de elecciones municipal de Buenos Aires, con éxito, transformándose en la primera mujer votante del país. Sin embargo, las no pocas dificultades que se le habían presentado para las elecciones municipales, se vieron reforzadas cuando quiso inscribirse en el padrón nacional, ya que en este caso era necesaria la libreta de enrolamiento. Ante la imposibilidad (la milicia sólo era para los hombres) decidió presentarse en las elecciones nacionales de 1919 como *candidata* a diputada, aprovechando la laguna legal al respecto. En estas elecciones, Lanteri obtuvo cerca del 1% de los votos (aproximadamente 1700 votantes). Algunas de sus propuestas de campaña más conocidas fueron: remuneración del Estado para las madres, abolición de la prostitución, voto universal –varones y mujeres-, ‘igual remuneración, por igual trabajo’ y abolición de la pena de muerte.

Ese mismo año, se presenta en un regimiento militar pidiendo ser enrolada. Es esta iniciativa la que sería resuelta por la Corte diez años más tarde, en forma negativa. En sus argumentos, la Corte sostiene que “la ciudadanía no implica, siempre, el mismo conjunto de atributos, derechos y deberes, pues todo ello varía a virtud de múltiples circunstancias relativas a edad, aptitudes morales o físicas, incapacidades del mismo orden, etc., y con mayor fundamento si la desigualdad de situación se establece por razón del sexo”. El énfasis del tribunal, “con mayor fundamento”, podría explicarse porque la desigualdad entre los sexos tenía una base “natural”.

La “humanidad”, “lo humano”, nació de espaldas a las mujeres, pese a los esfuerzos de algunas mujeres y varones excepcionales. Cuando luego de la Segunda Guerra Mundial comienza a construirse el concepto de Derechos Humanos como hoy lo conocemos y nace el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el silenciamiento y exclusión de las voces y experiencias de las mujeres fue más sutil, pero igual de efectiva. Las ideas estructurantes eran iguales, de hecho el artículo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 expresamente dice “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.” El problema es que esta pretendida ‘universalidad’ esconde una particularidad que sigue excluyendo a las mujeres¹³. Simone de Beauvoir ya lo denunciaba en 1949: “el universal, es universal masculino”¹⁴; es decir, el ‘universal’ toma a la parte (el varón) como el todo (la humanidad).

¹² Lanteri Renshaw Julieta, CSJN Fallos 154: 286, de 1929.

¹³ La palabra “fraternal”, de hecho, da cuenta de ello. La hermandad es entre varones. En denuncia y lucha contra este concepto, las feministas hablan de “sororidad”, es decir, hermandad entre mujeres.

¹⁴ De Beauvoir Simone *El Segundo Sexo*, Debolsillo, 2007.

Las críticas feministas al DIDH han adoptado, para describir esta característica, el término “androcentrismo”: el hombre se transforma en el paradigma de ‘lo humano’¹⁵, expropiando a las mujeres de su espacio dentro de esta humanidad y construyéndolas, por lo tanto, como *sujetas tácitas*: existen, pero ni se ven, ni se nombran (no ‘hace falta’ hacerlo, porque están ‘dentro’ de “el hombre”). Por lo que el androcentrismo ha sido una característica estructural del sistema de derechos humanos, al institucionalizar el poder masculino sobre las mujeres desoyendo generalmente sus experiencias, voces, intereses y denuncias¹⁶.

No obstante, la participación política y el acceso a espacios de decisión han estado presentes como un derecho fundamental en los textos de distintos tratados internacionales de derechos humanos¹⁷ sin distinción de sexo, raza, etnia, nacionalidad o religión.

En 2011, las mujeres ya no poseen restricciones formales –como las de 1811, 1789 o 1929- para participar de la vida política de sus comunidades. Pero frente a esta libertad legal explícita se levantan obstáculos culturales y prejuicios sociales más difíciles de combatir, precisamente por estar muchas veces camuflados bajo los conceptos de ‘derechos humanos’, ‘libertad’ e ‘igualdad’.

Es por comprender que la historia de exclusión de las mujeres de la esfera pública/política está enraizada en la cultura de las sociedades capitalistas occidentales y en la forma de construcción de las democracias liberales, y por comprender por lo tanto que el principio de igualdad no es suficiente para revertir esta tradición, que surge la necesidad de plantear medidas especiales denominadas ‘acciones afirmativas’. Particularmente sobre participación política y acceso a espacios de decisión, la medida más conocida –y la que adopta Argentina- es la de la creación de un sistema de cuotas o cupo mínimo.

3.1. Acciones afirmativas y leyes de cupo

Las acciones positivas como herramienta para lograr la igualdad de oportunidades se hacen necesarias como un medio para lograr una igualdad *real*, en contraposición a una igualdad que podría considerarse más *abstracta*. Como bien señala Marcela Rodríguez, “el objetivo final de las acciones positivas es generar una sociedad en la cual, cada sujeto reciba igual respeto y en la cual se reduzcan las consecuencias de la

¹⁵ Ver un mayor desarrollo en Femenías, María Luisa “Releyendo los caminos de la exclusión de las mujeres” en *Feminismos de París a la Plata*, Femenías, María Luisa (compiladora). Ed. Catálogos, Buenos Aires. 2006. p. 49 y ss.

¹⁶ Rodríguez, Marcela V., “Tomando los derechos humanos de las mujeres en serio” en *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Abregú Martín y Courtis Christian (compiladores) CELS – Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 1997, pág. 582.

¹⁷ Por ejemplo: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 25; Convención Americana de Derechos Humanos, Arts. 23.1; Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Art. 7; Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 21, entre otros.

discriminación. Esta sociedad igualitaria demanda la comprensión de que, el punto de partida es asimétrico y que, la aplicación de reglas neutrales conduce a resultados desiguales”¹⁸.

Por lo tanto, la distribución desigual de instrumentos constituye una condición necesaria para el cumplimiento de la igualdad. Cuando la desigualdad social es la norma imperante en el contexto inicial previo a la distribución de herramientas, no podemos esperar que la mera igualdad abstracta de oportunidades sea capaz de asegurar la igualdad de resultados. Esto es especialmente relevante a los efectos de evaluar la legitimidad del sistema de cuotas para mujeres, en un contexto donde la discriminación de género y la jerarquía social son norma¹⁹.

Las normas que establecen cuotas se consideran medidas correctoras tendientes a lograr una mayor democratización de la sociedad a través de la ampliación de los márgenes de representación, modificando la composición de los órganos de gobierno y garantizando por lo tanto, el derecho de las mujeres a ser representantes²⁰. Aunque una mayor cantidad de legisladoras no asegura *per se* una mayor representación de las mujeres como grupo en dichos órganos, la presencia de las mujeres en los parlamentos implica asimismo la posibilidad de ampliar la bases de legitimación democrática. A mayor pluralidad de opiniones, a mayor discusión y distintas posturas en diálogo, mayor posibilidad de tomar mejores decisiones.

En Argentina, la ley 24.012 del año 1991 modificó el Código Electoral de la Nación incorporando un cupo femenino no menor al 30% en las listas de candidatos para cargos electivos como condición para su oficialización. Luego, la reforma constitucional de 1994 fortaleció esta decisión legislativa incorporando el principio de igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres en el Artículo 37 y atribuyéndole al Congreso de la Nación la tarea de “legislar y promover medidas de acción positiva” que garanticen aquella igualdad. La Disposición Transitoria Segunda, asimismo, especificó que las acciones positivas del Art. 37 no podrán ser inferiores a las vigentes en el momento de sancionarse la Constitución (es decir, 30%).

Nuestro país se convirtió así en el primero de América Latina en aplicar un sistema de cuotas que garantice la participación política de las mujeres en el Congreso de la Nación. Este hecho sirvió de impulso para que varios países de la región aceleraran la presentación y sanción de leyes similares²¹.

¹⁸ Rodríguez Marcela, “Igualdad, democracia y acciones positivas”, en *Género y Derecho*, Alda Facio y Lorena Frías (compiladoras) LOM Ediciones, 1999, pág. 252.

¹⁹ Rodríguez Marcela, “Igualdad, democracia y acciones positivas”, Op. Cit., pág. 249.

²⁰ Archenti Nélica, “Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género”, en *Hombres públicos, mujeres públicas*, Silvia Vázquez (compiladora). Fundación Friedrich Ebert y Fundación Sergio Karakachoff, 2002, pág. 31.

²¹ Entre ellos: Bolivia (1997), Brasil (1996), Costa Rica (1999), Ecuador (1997), entre otros. Ver Archenti Nélica, “Los caminos de la inclusión política. Acciones afirmativas de género”, Op. Cit., pág. 38.

Asimismo, en un lapso de 10 años (con la excepción de Entre Ríos y Jujuy), el resto de las provincias argentinas dictaron leyes en el mismo sentido. La ley nacional fue reglamentada por el Decreto N° 379/93 del Poder Ejecutivo (Presidencia de Carlos Menem), que llevó por título “Participación de la mujer en listas de candidatos a cargos electivos” y dispuso: 1) que el ámbito de aplicación de la Ley 24.012 abarcaría la totalidad de los cargos electivos parlamentarios nacionales, la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los consejos vecinales, 2) que el 30% de los cargos para mujeres debía interpretarse como un mínimo y no como un máximo, 3) en forma taxativa, el lugar que debían ocupar las candidatas de acuerdo a la cantidad de cargos a renovar en cada distrito²².

Esta reglamentación fue derogada en el año 2000 por el Decreto 1246/00 (Presidencia de Fernando De la Rúa), consecuencia de la solución amistosa propuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso Merciadri de Morini²³. Este decreto solucionó las diferencias interpretativas que se habían suscitado en la jurisprudencia en torno al significado de “la probabilidad de ser electas” según los lugares ocupados por las mujeres en las listas, entendiendo que debe tratarse de una probabilidad efectiva. Al mismo tiempo, habilitó a todas las personas inscriptas en el padrón electoral del distrito a impugnar cualquier lista considerada violatoria de esta norma (Art. 11), estableciendo igualmente de manera más clara la forma de integrar las boletas según la cantidad de cargos en disputa²⁴.

3.2. Argumentos jurídicos para la construcción de una ciudadanía igualitaria.

Desde su recepción en América Latina, el cupo femenino ha provocado una serie de decisiones judiciales que arrojaron luz en su interpretación. Tanto en Argentina como en países tales como Ecuador y Colombia, encontramos argumentos jurídicos que vale la pena mencionar en este sentido. Este relevamiento no pretende en absoluto agotar la jurisprudencia sobre el tema, sino sólo mencionar algunos argumentos de peso a la hora de analizar la voz judicial sobre la participación y el acceso a espacios de decisión de las mujeres.

A los fines de una mayor claridad expositiva dividiremos este apartado por países y por sentencias. El relevamiento de sentencias se ha realizado desde el Observatorio de Sentencias Judiciales sobre derechos

²² Tula María Inés, “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 (compiladora). Fundación Friedrich Ebert y Fundación Sergio Karakachoff, 2002, pág. 69.

²³ CIDH, Caso 11.307.

²⁴ Tula María Inés, “La Ley de Cupo en la Argentina...” Op. Cit., pág. 76.

de las mujeres, disponible como base de datos pública en la página web www.articulacionfeminista.org Las referencias a las sentencias se harán teniendo en cuenta la sistematización allí contenida²⁵.

En **Colombia** encontramos dos sentencias destacables por sus argumentos: la primera y más importante, es la Sentencia C-371/00 de la Corte Constitucional del 29 de marzo de 2000²⁶. En esta sentencia se da la “revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria en la que se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público. La Corte analiza, la constitucionalidad de la imposición de una cuota de obligatoria provisión para las mujeres, de mínimo el 30%, respecto a los cargos a proveer, como medida afirmativa para materializar el derecho a la igualdad, y propulsar la participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración y de la justicia, así como una mayor participación en el sector privado y en las demás instancias de la sociedad civil. Con esto se pretende beneficiar a las mujeres como grupo para remediar la baja participación que hoy en día tienen en los cargos directivos y de decisión del Estado, tomando como base para el análisis, la realización de un juicio de proporcionalidad, y teniendo en cuenta la situación histórica de la mujer en Colombia, marcada por discriminación y desigualdades. Se determinan qué cargos resultan incompatibles, respecto al sistema de cuotas, y la forma como debería ser aplicada la cuota mínima”²⁷. Algunos de los argumentos y análisis más sofisticados contenidos en la sentencia se enumeran a continuación:

Fundamento 18: “...en la *discriminación inversa* no se está utilizando el mismo criterio que sirve de base a la *discriminación injusta*. Para ilustrar esta afirmación con un ejemplo, mientras que en la discriminación que la Constitución prohíbe, a X se le otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de ser mujer o ser negro, en los casos de *discriminación inversa* un tratamiento preferencial se otorga en base de que X es una persona que ha sido discriminada (injustamente) por ser mujer o por ser negro”

Fundamento 21: “Si a pesar de existir igualdad hoy en el punto de partida la situación en el punto de llegada sigue siendo inequitativa, es porque no son los méritos o no son sólo ellos los que determinan que las más altas responsabilidades del Estado estén mayoritariamente en manos de hombres. (...) Así pues, si lo que se busca es garantizar una igualdad de oportunidades real y efectiva, es necesario, entonces, remover obstáculos tanto en el punto de partida como en el de llegada”

²⁵ Las sentencias se han citado de acuerdo con el uso previsto en el Observatorio de Sentencias Judiciales: “OSJ Fallo ...”, es decir, Observatorio de Sentencias Judiciales, Fallo N° X. Bajo esa cita es posible ubicarlos en la página web del Observatorio.

²⁶ OSJ Fallo 78. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N°62/98 Senado y 158/98 Cámara, “por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones”.

²⁷ Del sumario del fallo en el Observatorio de Sentencias Judiciales.

Fundamento 31: "...hoy no es concebible una democracia que, a contrapelo de lo que la filosofía del sistema implica, tolere el marginamiento –traducido en una lánguida representación- de la mitad de sus ciudadanos aduciendo –o callando o escamotenado- argumentos racionalmente impresentables, que los logros de la mujer en todos los campos de la cultura, y la experiencia humana, han rebatido desde hace ya mucho tiempo. (...) Y si, como ocurre en la Constitución colombiana, no se consagran sólo instituciones propias de la democracia representativa sino que se establecen mecanismos de democracia participativa, más repulsivo aún es el hecho. Porque la *participación*, en política, no es más –ni menos- que la recepción de un principio ético conforme al cual la persona como ser avocado a decidir, no debe –ni puede- delegar las decisiones que la afectan. Por eso el tránsito de la democracia meramente representativa a una más participativa no implica sólo el perfeccionamiento del sistema político sino un progreso moral. (...) El artículo 40 de la Constitución, como ya se ha dicho, constituye el reconocimiento explícito de que en Colombia las mujeres conforman un grupo –de hecho- discriminado y subrepresentado políticamente. De otra manera carecería de sentido el mandato, -que no existe en relación con los varones-: *‘Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública’*

Fundamento 35: "Una herramienta que ha utilizado la Corte para determinar cuándo una diferencia en el trato se ajusta o no a la Constitución es el llamado juicio de proporcionalidad. Mediante éste, el juez constitucional debe, en principio, determinar 1) si se persigue una finalidad válida a la luz de la Constitución, 2) si el trato diferente es "adecuado" para lograr la finalidad perseguida; 3) si el medio utilizado es "necesario", en el sentido de que no exista uno menos oneroso, en términos de sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin perseguido, y 4) si el trato diferenciado es "proporcional *stricto sensu*" es decir, que no se sacrifiquen valores, principios o derechos (dentro de los cuales se encuentra la igualdad) que tengan un mayor peso que los que se pretende satisfacer mediante trato."

Fundamento 38: "...el porcentaje que el legislador estableció no es, de manera alguna gratuito o infundado. Las Naciones Unidas consideran que alcanzado el 30% de participación, se llega a una 'masa crítica', que permite que las mujeres superen barreras de discriminación y puedan ejercer una influencia apreciable en los ámbitos de decisión del Estado. Así mismo, este porcentaje fue aceptado por el Gobierno colombiano en la Plataforma de Acción de Beijing (...)"

Fundamento 42: "...parecería inferirse que la medida en realidad trae un perjuicio o desventaja injustificada para los hombres; pero se pregunta la Corte ¿la mengua de un privilegio que se ha tenido a costa del marginamiento de alguien, implica una seria desventaja para quien lo ha ostentado? Una respuesta positiva es, sin duda, una concesión grande en el discurso igualitario. Así como la abolición de la esclavitud

no puede considerarse como un perjuicio para los “dueños” de esclavos, paliar el marginamiento al que han estado sometidas las mujeres, no puede entenderse como una seria desventaja para la población masculina”.

Fundamento 60: “...mecanismos como las cuotas tampoco son suficientes, si no se trabaja por mejorar la situación de la población femenina en otros frentes y, en especial, por lograr un cambio de fondo en la mentalidad prevalente en una sociedad que se ha caracterizado por ser esencialmente patriarcal y excluyente.”²⁸

La segunda sentencia colombiana a destacar, que retoma los fundamentos de la sentencia antes mencionada de la Corte Constitucional, es la recaída en la Sala Contencioso Administrativa, Sección Quinta, del Consejo de Estado el 7 de diciembre de 2006²⁹ (Consejera ponente: María Nohemí Hernández Pinzón. N° radicado: 4136). En este fallo “el Alcalde Mayor de Bogotá D.C, exigió a las Juntas Administradoras Locales, la inclusión de al menos el nombre de una mujer en las ternas que debían serle remitidas para la designación de alcaldes locales, y después asignó en el cargo solamente a mujeres. El argumento que se debate, es que según el decreto que rige la elección de alcaldes locales, se debe hacer bajo el proceso de cuociente electoral; pero la sala del Consejo, al sopesar el derecho de las mujeres a integrar las ternas conformadas por las Juntas Administradoras Locales con el derecho de los ediles a ejercer su derecho a integrarlas a través del voto escrutado por el sistema del cuociente electoral, encuentra que debe prevalecer el derecho femenino consagrado en la Ley de Cuotas, para así realizar efectivamente el derecho fundamental a participar en la conformación del poder político y brindar protección al derecho de las mujeres a acceder a los máximos niveles decisorios de la administración (...). Se decide, inaplicar por inconstitucional, el sistema del cuociente electoral en la designación de alcaldes locales en el Distrito Capital, por no garantizar el derecho a la igualdad en la participación política”³⁰.

En **Ecuador** encontramos asimismo una sentencia interesante por sus argumentos y consecuencias en la vida pública de las mujeres de ese país: es la del 22 de noviembre de 2002 del Tribunal Constitucional³¹, que declara la inconstitucionalidad del reglamento electoral expedido por el ex Tribunal Supremo Electoral, que había interpretado los términos ‘alternabilidad y secuencia’ de una forma que vulneraba los derechos de participación política de las mujeres. Esta resolución del Tribunal Constitucional significó un punto de referencia “en la defensa de los derechos de participación política de las mujeres ecuatorianas al demandar una correcta y proporcional aplicación en la presentación de listas para elecciones pluripersonales de la “alternabilidad y secuencialidad” entre mujeres y hombres, de manera tal que permita un ejercicio progresivo

²⁸ En todos los fundamentos, se ha mantenido el resaltado del original.

²⁹ OSJ Fallo 54.

³⁰ Del sumario del fallo en el Observatorio de Sentencias Judiciales.

³¹ OSJ Fallo 318.

de inclusión de las mujeres en las elecciones populares”³². Así, en el fallo expresamente se dice “Que, en la comprensión de que el Estado ha asumido el deber de eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscaben este objetivo por cuanto resultarían inconstitucionales; y, por el contrario, resulta una obligación de toda autoridad u órgano administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas (...).”

La Constitución Ecuatoriana vigente desde septiembre del 2008 incluyó luego normas que regulan la participación paritaria de las mujeres en elecciones populares, así como en el conjunto de instancias de toma de decisiones.

El 9 de abril de 2009, se sanciona por fin la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, llamada ‘Código de la Democracia’ que incluye las nuevas regulaciones de esta nueva función, la electoral, así como varias normas conducentes a regular la paridad entre mujeres y varones.

En **Argentina** finalmente, encontramos algunas sentencias que colaboran en la consolidación del derecho de las mujeres al acceso a los espacios de decisión y a la participación en la vida política de sus comunidades. En este sentido, las sentencias más significativas pertenecen a la Cámara Nacional Electoral.

No obstante, el *leading case* en Argentina en materia de cupo femenino fue el de María Merciadri de Morini, quien en 1993 y sin ser candidata, impugnó las listas de candidaturas a diputaciones nacionales en Córdoba, presentada por su partido, la Unión Cívica Radical (UCR). En la lista a diputados nacionales, la UCR había colocado a dos mujeres en tercero y sexto lugar, sin tener en cuenta que el partido sólo renovaba cinco bancas. Merciadri de Morini consideró que se violaba la Ley 24.012 y su Decreto Reglamentario 379/93 e impugnó la lista ante la Junta Electoral. Esta impugnación fue rechazada al considerar que la lista había surgido del consenso de los integrantes del partido. Un mes más tarde, la justicia federal rechazó su solicitud y aceptó la excepción opuesta por la contraparte de falta de legitimación para actuar. La apelación de esta decisión, fue rechazada por la Cámara Nacional Electoral, así como el recurso extraordinario presentado. En octubre de 1993, Merciadri interpuso un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que fue desestimado por considerarse que la cuestión había devenido abstracta, ya que las elecciones habían pasado y el caudal de votos obtenido por la UCR había obtenido cuatro diputados nacionales, y en el caso se planteaba quién debía ocupar el quinto lugar. La Corte igualmente aclaró que la resolución no significaba un pronunciamiento sobre la legitimación de la actora.

³² Sumario del fallo del Observatorio de Sentencias Judiciales.

En junio de 1994, Merciadri presentó una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) contra Argentina por violación de la Convención Americana de Derechos Humanos, específicamente violación del debido proceso (Art. 8), de los derechos políticos (Art. 23), de la igualdad ante la ley (Art. 24) y del derecho a un recurso efectivo (Art. 25). Esta petición fue resuelta en 1999 declarando la admisibilidad del caso y proponiendo una solución amistosa, que fue acordada el 8 de marzo de 2001 cuando la actora expresó que el decreto presidencial 1246/00 (derogatorio del decreto 379/93) contemplaba adecuadamente los aspectos esenciales que dieron sustento a la denuncia inicial³³.

Ahora, dentro de la órbita de la Cámara Nacional Electoral, el caso caratulado “Darci Beatriz Sampietro s/ impugnación lista de candidatos a diputados nacionales del Partido Justicialista distrito Entre Ríos” (confirmado luego por la Corte Suprema de Justicia de la Nación) provocó que la Cámara destaque que la interpretación de la Ley 24.012 en cuanto a los lugares en las listas a ocupar por las mujeres debe hacerse *con arreglo a la realidad*, descartándose así la mera chance que todo candidato tiene de ser potencialmente elegido³⁴. Esta sentencia legitimó el carácter de orden público de la norma alegando que “en ella está interesada la organización institucional de la Nación” y evitando, en consecuencia, una interpretación por parte de los partidos del 30% como un techo máximo³⁵.

En este mismo sentido, en el caso “Martin, Florencio Esteban apoderado con representación Comité Provincial y otra c/ Junta Electoral partidaria UCR s/ apelación proclamación de candidatos”³⁶, la Cámara estableció que “cuando dicha ley dice que la lista debe estar integrada por un 30% de mujeres ‘en proporciones con posibilidades de resultar electas’ debe entenderse que se refiere a posibilidades ‘reales’ o ‘efectivas’, no simplemente teóricas. Lo que el legislador ha querido es posibilitar efectivamente el acceso de las mujeres a la función legislativa, en una determinada proporción. Si así no fuera, la existencia misma de la ley carecería de todo sentido, lo que no es dable suponer, toda vez que la inconsecuencia del legislador no se presume. Si esto es así, la integración de la mujer en las listas debe efectivizarse de modo que resulte, con un razonable grado de posibilidad su acceso a la función legislativa en la proporción mínima establecida por la

³³ Villanueva Flores, Rocío “La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con la de otros países de la región” en *Igualdad para una democracia incluyente*, Line Barreiro e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas), 2009, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica. (Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer>), pág. 222 y Tula María Inés “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 (compiladora), 2002. Fundación Friedrich Ebert y Fundación Sergio Karakachoff. Buenos Aires, pág. 73.

³⁴ Fallos CNE: 1567/93 y 1568/93 y CSJN 316:2031.

³⁵ Tula, María Inés “La ley de Cupo...” Op. Cit., pág. 70.

³⁶ Fallos CNE 1566/93, considerando 3.

ley. Y tal razonable grado de posibilidad sólo puede existir si se toma como base para el cómputo del 30% la cantidad que el partido renueva.”

Siguiendo esta línea, en “Bousquet, Jorge Luis s/ planteo de inconstitucionalidad de la Ley 24.012 y sus Decretos Reglamentarios Unión del Centro Democrático”³⁷ la Cámara sostuvo que “no resulta indiferente el lugar en que los representantes de cada una de las listas internas se encuentren ubicados en forma definitiva en la lista ‘resultante’, pues según cuáles sean esos lugares y la consecuente mayor o menor posibilidad de que los candidatos que los ocupan resulten electos, las líneas internas a que pertenecen dichos candidatos tendrán mayores o menores posibilidades de llevar su propia visión política al ámbito legislativo (...) efectivizando así una verdadera representación de las minorías en todos los niveles”.

Por último, vale mencionar el caso planteado por una agrupación política contra la resolución de un juez federal electoral que no oficializó la lista de candidatos por no cumplir el cupo femenino establecido en la Ley 24.012. Esta agrupación había colocado dos hombres en los primeros lugares, cuando renovaba sólo dos cargos. La Cámara confirmó la sentencia apelada³⁸ y señaló lo siguiente: “claro está que puede objetarse que la inclusión de una mujer en el segundo lugar de la lista llevaría la representación femenina al 50%, pero debiéndose optar entre este porcentaje y el cero por ciento que constituye la otra alternativa, y teniendo por otro lado en cuenta que el 30% que establece la norma constituye un mínimo (...), no puede ofrecer duda que el cumplimiento del propósito de la ley sólo queda debidamente asegurado con la incorporación de una mujer entre los dos primeros puestos de la lista”³⁹.

4. Argentina: el caso de las provincias de Entre Ríos y Jujuy

Como ya se ha mencionado, Argentina fue el primer país de América Latina en contar con una Ley de Cupo en el año 1991. A partir de esa ley, modificatoria del Código Electoral Nacional, y especialmente luego de la reforma constitucional de 1994, las provincias fueron incorporando al derecho provincial electoral un cupo para mujeres en los cargos electivos. Una a una las provincias cumplieron con el mandato constitucional sobre igualdad de oportunidades.

No obstante, hay dos provincias que presentaron una fuerte resistencia en este sentido: Jujuy y Entre Ríos.

En la provincia de Jujuy, un grupo de mujeres y varones promovió en 2010 una acción de amparo tendiente a que se condene a los poderes públicos de la Provincia a arbitrar las medidas que sean necesarias para hacer

³⁷ Fallos CNE 1585/93, considerando 4.

³⁸ Fallos CNE 1854/95, considerando 3.

³⁹ Villanueva Flores, Rocío “La importancia de la justicia...” Op. Cit., pág. 228.

efectivos los derechos a una igualitaria participación de las mujeres en los cargos electivos en todo el territorio provincial, estableciendo en las normas que rigen el proceso electoral el sistema denominado de cupos o cuotas. El Tribunal en lo Contencioso Administrativo hizo lugar a la acción de amparo⁴⁰ y resolvió "condenar al Poder Ejecutivo y Legislativo de la provincia para que den cumplimiento con el mandato constitucional del art. 37 último párrafo, y disposición transitoria segunda de la Constitución de la Nación, sancionando y promulgando la ley reglamentaria allí prevista, en el plazo de tres meses, bajo apercibimiento de aplicar sanciones conminatorias". El tribunal sostuvo que: "(...) no obstante los diversos proyectos presentados en el seno de la Legislatura Provincial, los mismos no han sido tratados remitiéndose las actuaciones al archivo y por lo tanto no han tenido la consagración legislativa que establece la Convención Sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer, ratificada por Ley 23.179 en el año 1985 y consagrado también en nuestra Constitución Nacional en el año 1994 (arts. 37 y 75 inc. 22 y 23), cual es el establecimiento de normas positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres", constituyendo por tanto, una omisión del Poder Legislativo. En este sentido, el Tribunal señaló que la cláusula constitucional que establece que la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas, "no ofrece alternativa alguna al poder legislador, razón por la que en este caso no le cabe más que subordinarse el cumplimiento de su cometido constitucional".

Reforzando argumentos en el sentido de la decisión, puede leerse el voto de la Jueza Maurín, "...en el convencimiento de que 'el sistema de cuotas o cupos' importa un mecanismo de la democracia de participación política en igualdad de condiciones de hombres y mujeres que garantiza y tutela la paridad de los géneros y la no discriminación de la mujer en la vida política."

Una de las consecuencias de esta sentencia por alguna parte de la legislatura jujeña (específicamente, los legisladores justicialistas) fue el pedido de apertura de un jurado de enjuiciamiento a los y la magistrada del Contencioso Administrativo, por entender que habían violado el principio republicano de gobierno al inmiscuirse en la esfera de competencia del Poder Legislativo. En repudio a este hecho, algunas organizaciones no gubernamentales de amplia trayectoria en el país, lanzaron un comunicado de prensa en el que sostuvieron, entre otros argumentos, que "la iniciativa de promover un juicio político por el mero desacuerdo con las decisiones judiciales, o porque éstas resulten antipáticas -o aun incorrectas- a criterio de los legisladores, es incompatible con la vigencia de los principios de independencia judicial y de tutela judicial efectiva.(...)El Poder Judicial debe defender la Constitución tanto cuando se la viola por leyes y decretos que

⁴⁰ OSJ Fallo 788 "Acción de Amparo: Zigarán María Inés, Sandoval Patricia y otros, c/ Estado provincial".

la contradicen como cuando, por una omisión legislativa, como en el presente caso, no se cumple con sus mandatos.”⁴¹.

Tras la apelación, el caso llega al Superior Tribunal de Justicia de Jujuy⁴², que deja sin efecto la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo, entendiendo que “corresponde a los partidos políticos la responsabilidad en la determinación de los cupos. Es por eso que al no habersele dado participación a los mismos en la presente causa, es que deberán remitirse los presentes autos al tribunal subrogante, a fin de que se subsane dicha omisión. Dándosele a los mismos la oportunidad de ser oídos.”

Luego de alguna repercusión en medios de comunicación, el 25 de noviembre de 2010 (Día de la No Violencia contra las Mujeres) finalmente se sanciona una “pseudo-ley de cupo”, Ley 5668, paradójicamente con disturbios entre la policía y el grupo de mujeres impulsor de la medida (autodenominado “Mujeres por el Cupo”). Esta ley establece que “no se oficializarán listas para ninguna clase de cargos que nominen a más de dos candidatos del mismo sexo en orden sucesivo”, a diferencia de la ley 24.012 nacional que establece expresamente un cupo mínimo del 30%.

Las mujeres no pudieron presenciar la sesión legislativa por decisión del vicegobernador y de los presidentes de bloque, y pese al pedido en contrario de algunas legisladoras para que se les permita ingresar. En cambio, tuvieron que quedarse en el hall del recinto, con un cordón policial impidiéndoles el paso. Además, ‘Mujeres por el Cupo’ ha manifestado no estar de acuerdo con la ley ante el convencimiento de que no posibilitará una mayor presencia femenina en el Poder Legislativo provincial, fundamentalmente en los municipios.

La historia del cupo femenino en Entre Ríos no es mucho más feliz. En el año 2006, doce años después de la reforma a la constitución nacional, se incorpora a la ley entrerriana 3001 de 1934 (Régimen sobre Municipalidades) una modificación al Artículo 65 prescribiendo “(...) Las listas deberán respetar el principio de participación equivalente de género, asignando obligatoriamente un 50% de candidatos varones y un 50% de candidatas mujeres, debiendo respetar imperativamente el siguiente orden de inclusión...”

En el año 2008 Entre Ríos reforma su constitución, estableciendo expresamente en el Artículo 17:

Se garantiza la igualdad real de oportunidades y de trato para mujeres y varones en el pleno y efectivo ejercicio de los derechos que fueren reconocidos en el ordenamiento jurídico. Una política de Estado prevendrá en forma continua todo tipo de violencia y dispondrá acciones positivas para corregir cualquier desigualdad de género.

⁴¹ Las ONG firmantes fueron: el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia – ACIJ, la Asociación por los Derechos Civiles – ADC, el Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS y Mujeres en Igualdad – MEI. El comunicado de prensa puede encontrarse a través de las páginas webs de cualquiera de estas instituciones. Vale destacar asimismo que hubo otras muchas organizaciones de mujeres, políticas y de derechos humanos de todo el país que compartieron el repudio iniciado por las mujeres jujeñas ante la medida de la legislatura.

⁴² OSJ Fallo 1910.

Adopta el principio de equidad de género en todos los órdenes, eliminando de sus políticas públicas cualquier exclusión, segregación o discriminación que se le oponga. Asegura a la mujer la igualdad real de oportunidades para el acceso a los diferentes estamentos y organismos del Estado provincial, municipal y comunal.

Establece y sostiene la equidad de género en la representación política y partidaria y en la conformación de candidaturas con probabilidad de resultar electas. Promueve el acceso efectivo de la mujer a todos los niveles de participación, representación, decisión y conducción de las organizaciones de la sociedad civil. Reconoce el valor social del trabajo en el ámbito del hogar.

Estas normas hacían suponer que la demora histórica de la provincia de Entre Ríos sobre el cupo femenino iba a “valer la espera”, al consagrar no un mínimo del 30% sino un porcentaje realmente equitativo (50%).

La norma constitucional provincial va mucho más allá, de hecho, que la Constitución Nacional. Por un lado, al adoptar el principio de “equidad de género en todos los órdenes”, pareciera ser mucho más expresa en cuanto a la meta de *paridad* en la participación de las mujeres. Por otro lado, al proyectar medidas de prevención a la violencia de género, “promover el acceso (...) a todos los niveles de participación” y reconocer explícitamente “el valor social del trabajo en el ámbito del hogar”, pareciera no limitarse a la igualdad de oportunidades dentro del Poder Legislativo, sino por el contrario abarcar los otros poderes del Estado, así como la democratización del ámbito privado, lo que implicaría por lo tanto un mandato constitucional mucho más amplio que el incluido en el Art. 37 de la CN.

Sin embargo, el 2 de marzo de 2011 se promulga la Ley 10.012, también conocida como “Ley de Equidad de Género”, que reglamenta el artículo de la constitución provincial transcripto. En realidad, de los puntos mencionados por la norma constitucional, la Ley sólo reglamenta el principio de equidad de género “en la representación política y en la conformación de candidaturas con probabilidades de resultar electas” (Artículo 1°) A este fin, establece como condición para la oficialización de las listas, un cupo mínimo por sexo de un **25 %** (Artículo 3).

Hay varias consideraciones que pueden ser discutidas y criticadas en esta ley. En primer lugar, las potencialidades que se habían abierto en el mandato constitucional –en sintonía y aún mejorando la constitución nacional y los tratados internacionales de derechos humanos- se cierran nuevamente. El enfoque de la equidad de género no solamente como una cuestión del ámbito público sino también privado, se esfuma en los escasos artículos que se limitan a dar lineamientos a la cuestión meramente electoral, manteniendo sin embargo el amplísimo –y engañoso- título. Pero ni siquiera esta última cuestión es abordada de la manera amplia a la que la palabra “equidad” parece inducirnos, junto al resto del artículo de la constitución provincial y del antecedente de la reforma al régimen de municipalidades en 2006. El cupo femenino, medida de acción afirmativa para la concreción de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en nuestro país, se ve expresamente *reducido*.

El mínimo provincial de 2011 es más bajo que el mínimo nacional de 1991. Es justo notar que si la participación de las mujeres en la esfera pública y el acceso a los espacios de decisión hubieran de hecho aumentado, teniendo como norte la equidad, esta reducción del mínimo *formal* en particular no sería tan significativa. Pero desde la sanción del cupo femenino nacional, hace 20 años, las mujeres se han visto igualmente dificultadas de avanzar en la concreción igualitaria de sus derechos de participación pública y política. La regulación de un cupo mínimo de mujeres a través de una norma jurídica, se ha mostrado como necesaria y aún vigente.

En segundo lugar, como lo han sostenido diversas organizaciones de mujeres y mujeres políticas a través de medios de comunicación⁴³, es posible interpretar la inconstitucionalidad de esta ley. El 'Foro por los Derechos de las Mujeres' entrerriano, particularmente, ha sostenido que la única interpretación no discriminatoria para las mujeres de la palabra "equidad" contenida en el texto constitucional, es la de un 50% de mujeres y 50% de varones, es decir, como sinónimo de paridad.

Es más, la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución Nacional establece que no se podrá fijar un cupo menor al establecido por la ley al momento de reforma de la Constitución. Es decir, no se podrá "bajar" el cupo mínimo del 30% previsto en la ley nacional. Esto sentaría una suerte de principio de progresividad, entendido como no regresividad, elaborado y fortalecido para la defensa y exigibilidad de los derechos sociales hace al menos una década. A pesar de que aquella disposición transitoria no sería aplicable a las leyes de las provincias, es posible sostener que marca un criterio de interpretación constitucional en la materia. Es así que, entre este criterio y el porcentaje sentado por ley provincial en 2006 con la modificación de la Ley 3.001, es factible sostener la inconstitucionalidad de la ley de equidad de género, sancionada en 2011.

El principio de progresividad o no regresividad establece que una vez que se ha sancionado determinado beneficio mediante una ley o política pública, no se podrá volver atrás⁴⁴. Si bien en un primer momento fue concebido para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es hoy un principio a través del cual se pueden leer los derechos fundamentales en general, entre los cuales se encuentra el derecho a la participación de las mujeres en los espacios de decisión.

⁴³ Ver "Rechazo a la ley de cupo entrerriana", 29/03/11 en www.artemisanoticias.com.ar, "¡Andá a lavar los platos!" 19/08/10 en www.elentrerios.com, "Esta semana se publicará la ley de cupo femenino", 12/03/11 en www.lanotadigital.com, "Del cupo al techo", 15/04/11 en www.pagina12.com.ar

⁴⁴ Esta definición excesivamente breve e imprecisa es sólo a los fines de que sea posible comprender el argumento sobre la inconstitucionalidad de la ley entrerriana. Para un mayor desarrollo sobre el principio de progresividad ver por ejemplo Christian Courtis (editor) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2006.

En síntesis, si el porcentaje de participación de mujeres previsto para las municipalidades y comunas es de un 50%, la constitución provincial establece el *principio de equidad*, la constitución nacional sienta la *igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, y los tratados internacionales de derechos humanos pueden ser interpretados a la luz el *principio de progresividad*, es entonces extremadamente difícil sostener un descenso del mínimo (a un porcentaje del 25%) en la nueva ley, al menos desde una postura respetuosa de los derechos humanos y la idea de consolidación y fortalecimiento de la democracia.

El hecho de que aún hoy se den situaciones como las de Jujuy y Entre Ríos nos permite pensar que todavía hay fuertes resistencias a la ruptura de la jerarquización y sexualización de las esferas pública y privada. A pesar de todos los vaivenes, avances y retrocesos, las provincias argentinas cuentan hoy con alguna suerte de –mejor o peor construida- acción afirmativa acerca de la participación de las mujeres en la vida política de sus comunidades. Queda sin embargo un largo camino por recorrer: modificar y consolidar la participación igualitaria en aquellas provincias que –como Jujuy y Entre Ríos- se han visto más demoradas, o han visto más obstáculos a la hora de sancionar leyes de cuotas, repensar para expandir el alcance del cupo mínimo en la ley nacional, para por fin, consolidar el mandato constitucional y de los tratados de derechos humanos con los que Argentina se ha obligado.

5. A modo de conclusión: lo público, la justicia y las mujeres

Luego de revisar algunas ideas, sentencias, leyes y situaciones en torno a la participación política de las mujeres, surgen algunas preguntas que pueden servir de disparador para estos párrafos finales.

¿Puede el Derecho ser una herramienta de inclusión para las mujeres en la política? ¿Cuál es la importancia real de una ‘Ley de Cupo’ en las vidas y carreras de las mujeres? ¿Es acaso la mejor solución?

Recientemente, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género – ELA ha construido un “Índice de Participación de las Mujeres” (IPM) como herramienta de análisis en el relevamiento de 13.627 puestos de máxima autoridad en la vida social, económica y política en 4.281 instituciones de orden nacional, provincial y municipal⁴⁵. Los resultados son alarmantes: en Argentina de cada 10 puestos relevados, sólo 2 son ocupados

⁴⁵ Me refiero a la investigación volcada en el informe *Sexo y Poder ¿quién manda en Argentina?*, 2010, disponible en versión completa a través de la página de ELA, www.ela.org.ar, allí se explica que “El IPM es un valor que varía del 0 a 10. A medida que se acerca a 5 -punto de equidad de género-, nos aproximamos a una sociedad más justa y equitativa entre mujeres y varones.”

por mujeres (es decir, el 15,2%). Particularmente, es el Poder Legislativo nacional el que cuenta con el porcentaje de mujeres más amplio, con un 38%⁴⁶.

No es casualidad que una de las instituciones que más ha crecido cuantitativamente en cuanto al acceso y participación de las mujeres sea el Congreso Nacional⁴⁷. La Ley de Cupo 24.012 está vigente precisamente para este ámbito desde hace 20 años. Resulta casi un lugar común decir hoy que la mera sanción de una ley no modifica *per se* la realidad, ni soluciona mágicamente los problemas sociales, culturales y/o históricos. Sin embargo, aunque es cierto que la ley por sí sola no alcanza, no deja por esto de ser menos necesaria, o estratégicamente menos útil y provechosa para las mujeres, aunque hay que reconocer que no para *todas* las mujeres. Aquellas mujeres que se ven de algún modo beneficiadas por la ley de cupo, son generalmente aquellas que tienen satisfechas -al menos- sus necesidades básicas.

Sostener esos lugares comunes, sin rescatar los actos cotidianos que pueden girar en torno a una ley –como los reclamos de las amparistas jujeñas o de las integrantes del Foro por los Derechos de las Mujeres en Entre Ríos-, es invisibilizar una vez más las resistencias y reivindicaciones de aquellas personas/mujeres que no han tenido nunca a “La Ley” de su lado, y para las que conquistar una ‘mera norma’ puede significar un estímulo para la lucha, un respiro, el cauce de proyectos, victoria, poesía.

El derecho fundamental de las mujeres a la participación política y el acceso a espacios de decisión es aún en sociedades como las latinoamericanas, principalmente un desafío. Aunque las mujeres han ganado numerosas batallas, muchas de ellas en el campo del derecho, hay otros campos más hostiles que deben ser abordados. Uno de ellos es el de los partidos políticos.

Mientras las tradiciones que estructuran los partidos políticos no sean revisadas críticamente a la luz de conceptos y experiencias feministas, el cupo femenino será insuficiente incluso para las mujeres que puedan acceder al poder como consecuencia de su aplicación. Asimismo, resulta interesante recordar que las medidas de acción afirmativa son siempre de carácter transitorio y que por lo tanto así deben pensarse. Como una muleta mientras sana una pierna, son un sostén útil en el transcurso de un proceso de transformación/sanación que las excede.

Esta transformación se está llevando a cabo desde legislaturas, tribunales, escuelas y cocinas. Los argumentos que se han retomado aquí quizás puedan servir para sostener o resignificar acciones y derechos.

⁴⁶ El Poder Ejecutivo en cambio cuenta con un 21,1% y el Judicial con el 15%, ELA, *Sexo y Poder...* Op. Cit.

⁴⁷ En 1983, con el retorno de la democracia, había menos de 5% de mujeres legisladoras. ELA, *Sexo y Poder...* Op. Cit.

Como sostiene Boaventura de Sousa Santos, observar sentencias, leyes e historias cotidianas de lucha y resistencia, es estar *en contra del desperdicio de la experiencia*. El derecho de las mujeres a ser parte de la vida pública de sus comunidades es un pilar fundamental en la construcción de democracias fuertes que den vida a sociedades más igualitarias, enriquecidas verdaderamente con y desde las vidas de todos y todas sus ciudadanas.

* * *