



La postergación femenina; Participación política legislativa a nivel subnacional: los casos de Entre Ríos y Santa Fe (1983-2022)

Mecanismos y acciones afirmativas relativas a la inclusión de la mujer en política, como la ley de cupo, se muestran insuficientes para lograr la equidad a través de la paridad de género en el marco cultural de una baja participación femenina en espacios de poder.



Fanny Natalí Maidana

Doctora en Ciencia Política (UNR). Licenciada en Ciencias Políticas y en Relaciones Internacionales (UCA). Docente e investigadora en la Universidad Nacional del Litoral (JTP en la cátedra de Ciencia Política- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y Docente Adjunta en el Seminario de Partidos Políticos y Sistemas Electorales- Facultad de Humanidades y Ciencias).



María Emilia Perri

Licenciada en Ciencia Política (UNL). Doctoranda en Ciencia Política (UNR). Docente e investigadora en la Universidad Nacional del Litoral (JTP en la cátedra Ciencia Política - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y auxiliar en la cátedra optativa Aportes de los Estudios de género y feministas a la Ciencia Política - Facultad de Humanidades y Ciencias)

La participación política de mujeres es un tema recurrente y novedoso dentro de los estudios electorales. Desde diversos enfoques y metodologías se ha estudiado la incorporación de mujeres en listas y en espacios públicos o de decisión (Archenti y Tula 2008, 2014; Caminotti, 2013; Llanos y Sample, 2008; Marx, Borner y Caminotti, 2008). No obstante, los estudios subnacionales comparados son incipientes dentro de la ciencia política argentina.

El presente trabajo intenta aportar en esta área de vacancia al comparar dos casos: Santa Fe y Entre Ríos. Estas provincias no solo integran la misma área geográfica dentro del país, sino que también comparten características demográficas y sociales.

Esta presentación se propone comparar el ingreso de mujeres a espacios de representación legislativos (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) en los casos de Santa Fe y Entre Ríos, considerando el período 1983-2022. Este objetivo nos permite cuestionar las formas en que las mujeres ingresaron a espacios de poder y sostener como hipótesis que, aun existiendo legislaciones que intentan modificar la

manera en que se ingresa a la política, las mujeres siguen siendo un grupo desaventajado en el ámbito subnacional (Saba, 2016).

Según la teoría, el espacio legislativo suele ser catalogado como un ámbito amigable para la incorporación de mujeres dado que permite realizar acciones afirmativas o legislaciones paritaristas (Norris, 2006). En los dos casos seleccionados se pretende observar cómo juega la bicameralidad conjuntamente con la implementación de cuotas legislativas en ámbitos subnacionales. Para ello, se realizará un análisis de cada provincia en particular para luego abordar las comparaciones en las consideraciones finales.

1. La cuestión de la mujer en la política y las respuestas normativas

Históricamente las mujeres han sido socializadas para responder a las demandas del mundo patriarcal, así debían sostener el hogar y ejercer el rol de cuidado y de crianza necesario para que los Estados se desarrollen (Barrancos, 2012). En esta división de tareas, la política y

los espacios públicos fueron reconocidos socialmente como espacios masculinos.

En materia de inclusión de mujeres en política, en Argentina existen dos hitos durante el siglo XX. El primero de ellos fue la ley de voto femenino (Ley N° 13010) sancionada en 1947 y ejercida por primera vez en 1951. Si bien esta ley amplió el número de electores, no modificó ciertas conductas por parte de las élites partidarias, impidiendo que mujeres pudieran postularse como candidatas. De hecho, los porcentajes de participación femenina en espacios de representación eran muy escasos para quienes significaban la mitad del nuevo padrón electoral. El segundo hito se produjo en 1991, cuando se promulgó la Ley N° 24012 de cupo femenino a nivel nacional, la cual establecía que al menos un 30% de los candidatos debían ser mujeres y estar en proporciones con posibilidad de resultar electas, de lo contrario la lista no sería oficializada.

Esta legislación generó la necesidad de modificar las normativas provinciales durante los siguientes años. En los casos seleccionados para este trabajo, lo llamativo es que Santa Fe promulgó su ley de cupo en el año 1992, mientras que Entre Ríos fue una de las últimas provincias del país en hacerlo, en marzo de 2011.

En el caso santafesino, la Ley N° 10802 estableció que en toda lista de candidatos presentada por los partidos políticos para elecciones provinciales, municipales, comunales y/o convencionales constituyentes, la tercera parte (como mínimo) debía estar compuesta por mujeres en forma intercalada y/o sucesivas, bajo cualquier sistema electoral que se aplicare, de lo contrario, la lista no sería oficializada por el Tribunal Electoral Provincial (TEP).

Esta ley marcó el inicio de un ascenso progresivo de mujeres en el recinto legislativo provincial. Sin embargo, los estudios de caso muestran que las instituciones partidarias fueron reticentes a la incorporación del cupo, tanto en términos intrapartidarios como legislativos, llegando a tergiversar el objetivo de la norma (Archenti y Tula, 2008, 2014; Ferro, 2005). El principal problema que tuvo la implementación de la legislación de cupo fueron los vacíos legales que generó.

Por esta razón, la ley fue modificada en 2012, estableciéndose que se debía asegurar la plena aplicación de la acción afirmativa, lo que significaba garantizar la presencia de mujeres en las listas de cuerpos colegiados hasta la jura en el cargo y no solo en la lista partidaria.

A su vez, la ley dio lugar a diversos fallos judiciales que pusieron en evidencia las lagunas generadas en la práctica ante reemplazos o juras y del poder que estaba en juego, sobre todo para las élites partidarias. Desde pedidos de inconstitucionalidad por parte de candidatas y concejales rosarinas, hasta disputas entre candidatos por muerte o renuncia de diputadas o por corrimientos realizados de oficio por el TEP; todos ellos demuestran cómo las lagunas transparentan los problemas que la ley significó para los partidos políticos y la reticencia que generaba incorporar mujeres.

La ley de cupo se aplicó en siete elecciones provinciales, siendo derogada en 2020 por la Ley N° 14002 de Paridad de Género, la cual será aplicada por primera vez en las elecciones provinciales de 2023.

Para el caso de Entre Ríos, como se dijo anteriormente, recién en 2011 la Legislatura aprobó la Ley N° 10012, conocida como Ley de Equidad de Género en la Representación Política. La misma tiene origen en un acuerdo interpartidario realizado por las diputadas Ana D'Angelo (Concertación Entrerriana), Alicia Haidar, Patricia Díaz, Lidia Ester Nogueira (Partido Justicialista) y Mirta Griselda Alderete (Unión Cívica Radical), que ocuparon sus bancas en el período 2007-2011, a las cuales también se sumó el impulso del Foro por los Derechos de las Mujeres (Ruiz Lisman, 2021).

Esta normativa estableció que las listas de candidaturas electivas para integrar órganos deliberativos provinciales y locales debían contener una cuota mínima de 25% de candidatos por sexo y con posibilidad efectiva de resultar electos. En caso contrario, la Justicia Electoral no oficializaría la lista y podía disponer de oficio su reordenamiento.

Como consecuencia, se modificó el Artículo 75 de la Ley N° 2988 de 1934 que regula el Régimen Electoral de Entre Ríos, estableciendo que en las listas de candidatos a Diputados provinciales, las postulaciones debían realizarse con un mínimo de uno (1) por cada sexo por cada tramo de cuatro (4) candidaturas, mientras que si hubiera un remanente, cumplido el procedimiento anterior, los cargos restantes se cubrirían indistintamente. En el caso de candidaturas uninominales, como es el de Senadores, se modificó el Artículo 76 de la Ley N° 2988, fijando que el candidato podía ser indistintamente de cualquier sexo. En caso de existir una vacante, la norma estableció que la misma debía cubrirse por un candidato del mismo sexo que siguiera en la lista oficializada.

Este mecanismo se aplicó en las elecciones provinciales de 2011, 2015 y 2019. La particularidad que tuvo la legislación no solo fue la demora en su aprobación, dos décadas después de la vigencia de la ley de cupo a nivel nacional, sino que también convirtió a Entre Ríos en la única provincia del país con una cuota inferior al 30%, tal como regía a nivel nacional y que fue el porcentaje mínimo que adoptaron mayoritariamente los demás gobiernos subnacionales (Fernández y Ruiz, 2014; Mutti, 2019; Ruiz Lisman, 2021).

Este criterio de 'equidad' es llamativo y a la vez contradictorio por la existencia de tres antecedentes ya vigentes en la provincia y que fijaban una postura distinta a la aprobada en la norma (Fernández y Ruiz, 2014; Ruiz Lisman, 2021):

- 1) Desde 2006, en Entre Ríos existía paridad a nivel municipal para integrar listas de concejales y vocales de Juntas de Fomento (Artículo 65 de la Ley N° 3001, incorporado por la Ley N° 9728/06).
- 2) En 2007, para la integración de listas de Convencionales Constituyentes, se adoptó una cuota del 30%, en consonancia con la normativa nacional.
- 3) En 2008, se realizó la reforma de la Constitución provincial y en su Artículo 17 se adoptó el Principio de Equidad de Género, que garantiza la igualdad real de oportunidades y de trato para mujeres y varones en el pleno y efectivo ejercicio de los derechos.

Este último punto se plasmó a través de la aprobación de la Ley N° 10844, en noviembre de 2020, por medio de la cual la Legislatura provincial puso en vigencia la Paridad de Género, reglamentando el pasaje constitucional previamente referido.

De esta manera, Entre Ríos se convirtió en la primera provincia en exigir paridad de género no solo en los poderes del Estado sino también en la sociedad civil, ya que su aplicabilidad se extiende a partidos políticos, entidades/asociaciones profesionales, personas jurídicas privadas, cooperativas y mutuales, a las cuales se insta a aplicar progresivamente el principio de paridad y a adecuar sus estatutos, reglamentos y estructuras orgánicas a este criterio. No obstante, su aplicación en la confección de listas de candidaturas se realizará por primera vez para las elecciones provinciales de 2023.

2. Conformación del poder legislativo en Santa Fe

Según la Constitución provincial de 1962, la Legislatura santafesina cuenta con dos Cámaras, las cuales renuevan sus bancas en su totalidad cada cuatro años, en una elección que se realiza conjuntamente con las de gobernador y vicegobernador, pudiendo los/as legisladores/as aspirar a la reelección de manera indefinida.

La Cámara de Senadores está compuesta por 19 miembros, uno en representación de cada departamento y son elegidos por simple pluralidad de sufragios.

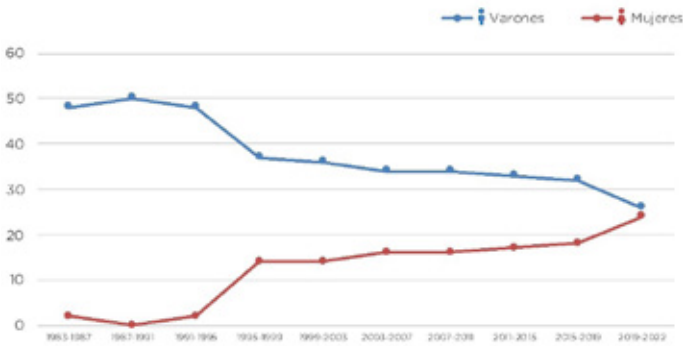
La Cámara de Diputados santafesina se conforma con 50 integrantes. El proceso de repartición de escaños se realiza a través de un sistema mixto constitutivo de mayorías de acuerdo con Nohlen (1995), en donde el partido o alianza electoral ganador obtiene 28 escaños por sistema de mayoría simple, y los restantes 22 se distribuyen entre los demás partidos que compitieron en el proceso electoral mediante sistema de distribución D'Hondt con un piso de 1,5% del padrón elec-

total. Este mecanismo de conformación de la Cámara Baja es el que favorece la incorporación del cupo electoral en listas a candidatos.

Al observar el Gráfico N° 1 se transparenta como a partir de la existencia de la cuota del 33% el número de legisladoras aumentó, pero no lo hizo en la misma proporción que las listas ya que el sistema de distribución de escaños disminuyó dicha posibilidad. En términos generales, durante todo el período analizado la presencia de las mujeres no superó el 24,20%; mientras que los varones representaron el 75,80%. De un total de 500 escaños distribuidos en 10 períodos constitucionales desde 1983, 379 bancas fueron ocupadas por varones y 121 por mujeres.

En Santa Fe, el período 1983-2022 se caracteriza por el aumento progresivo de las mujeres en la Cámara Baja. En este sentido, además de destacar el incremento que significó la cuota del 33%, es interesante señalar que, en el año 2019, a pesar de no existir una normativa provincial sobre paridad electoral, los partidos se comprometieron a superar en sus listas el cupo establecido por la Ley de 1992, lo que permitió que la composición femenina de la Cámara alcance el 48%.

Gráfico N°1: Integración histórica por género. Cámara de Diputados de Santa Fe,

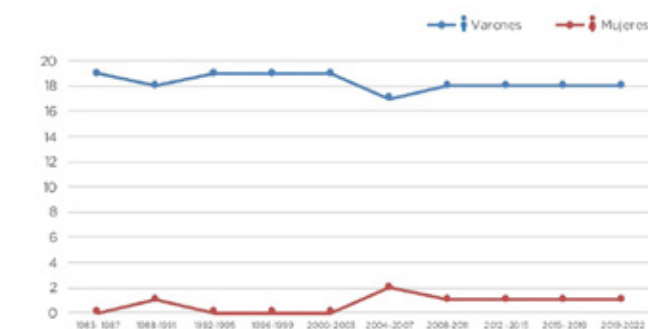


Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la Cámara de Senadores, la situación es aún más desigual. Durante todo el período analizado solo en el mandato 2003-2007 hubo dos mujeres en simultáneo dentro del recinto. Esto da cuenta de cómo afectan los sistemas mayoritarios de manera diferencial a varones y mujeres. Al no permitir la aplicación de cuotas, los sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales favorecen la presentación de candidatos varones reconocidos por la comunidad.

En el caso santafesino, y como se observa en el Gráfico N° 2, en la actualidad sólo hay una senadora entre sus 19 miembros, la cual accedió a una banca en 2007 y la renovó en tres oportunidades consecutivas.

Gráfico N°2: Integración histórica por género. Cámara de Senadores de Santa Fe, 1983-2022



Fuente: Elaboración propia

Según la teoría, las listas a cargos uninominales suelen integrarse con candidatos titulares varones, lo cual luego repercute en la conforma-

ción de la Cámara. Por ello, es necesario no solo observar las composiciones sino pensar en la cultura y el contexto organizacional de las instituciones partidarias, que son las que habilitan las candidaturas (Llanos y Sample;2008). Esta situación se transparenta en el caso santafesino y se profundiza al observarse candidatos que renuevan bancas desde la década del '90 (Perri, 2016).

3. La dinámica legislativa en Entre Ríos

Desde 1883, la Legislatura entrerriana tiene una composición bicameral, estructura que fue ratificada a través del Artículo 93 en la reforma constitucional de 2008.

Al retorno de la democracia, la Cámara Alta entrerriana contaba con 15 integrantes, mientras que en la actualidad tiene 17. Según el Artículo 90 de la Constitución provincial, los senadores se eligen de forma directa, a simple pluralidad de sufragios y a razón de uno por departamento, es decir, por circunscripción uninominal.

Por su parte, la Cámara de Diputados en el período 1933-2008 estuvo compuesta por 28 miembros, es decir, el doble de integrantes de la Cámara de Senadores como criterio para definir su conformación. La reforma constitucional de 2008, mantuvo esta posición, ampliando su composición a 34 miembros.

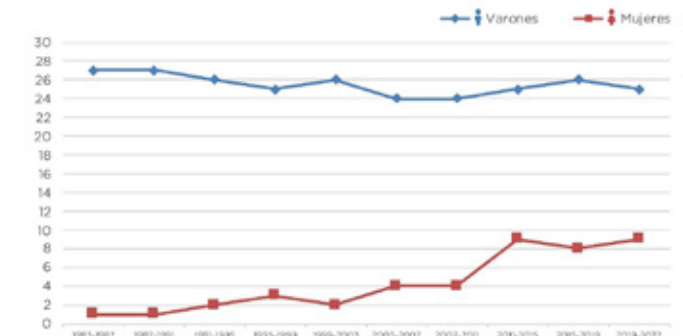
De acuerdo al Artículo 91 de la Carta Magna provincial, los diputados son elegidos de forma directa considerando todo el territorio como distrito único, a través de un sistema de representación proporcional, en función del criterio de cociente con residuo electoral (sistema Hare). Del mismo modo, a través del Artículo 51 de la Constitución provincial y del Artículo 115 de la Ley N° 2988 de Régimen Electoral, se garantiza que quien triunfe en la categoría ejecutiva, tendrá la mayoría automática en la Cámara de Diputados, repartiéndose los demás escaños con el criterio proporcional previamente mencionado.

Finalmente, resulta importante mencionar que, de acuerdo al Artículo 94 de la Constitución provincial, ambas Cámaras se renuevan de forma total cada cuatro años. Del mismo modo, el régimen legislativo entrerriano habilita la posibilidad de reelección inmediata e indefinida de sus miembros en ambas Cámaras.

Para el período bajo análisis, el promedio de bancas de la Cámara de Diputados ocupadas por varones fue de 85,60%, mientras que las mujeres solo representaron el 14,40%. Es decir, de un total de 298 escaños electos en 10 períodos constitucionales sucedidos desde la recuperación de la democracia, 255 bancas fueron ocupadas por varones y solo 43 por mujeres.

Entre 1983 y 2022, es posible observar una evolución de la cantidad de mujeres diputadas. Tal como lo ilustra el Gráfico N° 3, el período se inició con solo con una integrante sobre 28 miembros de la Cámara, es decir, la proporción de mujeres diputadas entre 1983-1987 fue solo del 3,60%. La máxima integración de mujeres se alcanzó en los períodos 2011-2015 y el actual (2019-2023), sumando un total de 9 diputadas sobre 34, equivalente al 32,10%, es decir, casi un tercio de la composición total de la Cámara.

Gráfico N°3: Integración histórica por género. Cámara de Diputados de Entre Ríos, 1983-2022



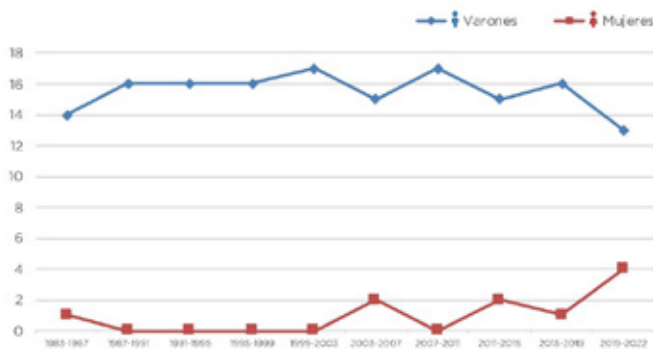
Fuente: Elaboración propia

La disparidad de género resulta más pronunciada al analizar la composición de la Cámara de Senadores entrerriana. En el período 1983-2022, los 165 escaños elegidos estuvieron ocupados por 155 varones y solo por 10 mujeres, es decir, un 93,90% fueron senadores y solo 6,10% fue la proporción de senadoras que ocuparon bancas desde 1983 a la fecha.

Como lo expone el Gráfico N° 4, hubo cuatro períodos constitucionales consecutivos (1987-1991, 1991-1995, 1995-1999 y 1999-2003) más un quinto mandato (2007-2011) en los cuales no hubo ninguna mujer integrando la Cámara Alta. Esto significa que durante 16 de los casi 40 años de historia política abordada en este trabajo, las mujeres no tuvieron participación representando a departamentos entrerrianos.

En consecuencia, a diferencia del comportamiento progresivo que tuvo la presencia de mujeres en la Cámara Baja, en el Senado la integración femenina fue fluctuante, y ha alcanzado su máxima composición histórica en el período actual (2019-2023), consiguiendo 4 escaños, es decir, casi un cuarto del total (23,52%).

Gráfico N°4: Integración histórica por género. Cámara de Senadores de Entre Ríos, 1983-2022



Fuente: Elaboración propia

4. Consideraciones finales

De los datos presentados anteriormente, para ambos casos se observa que el impacto de la introducción de cuotas fue relativo y estuvo condicionado por el sistema electoral, que ha actuado en desmedro de las carreras políticas femeninas. Como lo explican varias autoras, el proceso por el cual se distribuyen los escaños también importa a la hora de pensar en la implementación de cupos femeninos y en cómo acceden a cargos las mujeres (Archenti y Tula, 2008; Norris, 2006).

Ambas provincias tienen un sistema bicameral donde la Cámara Alta se integra por un representante por departamento con un sistema de circunscripción uninominal y elección mayoritaria. Esta condición del sistema electoral limita claramente la posibilidad de garantizar el acceso de mujeres al recinto, ya que al consistir en un sistema al estilo británico (first past the post), quien saca mayor cantidad de votos automáticamente ocupa la banca.

En función de los datos presentados, se observa como en la mayoría de las listas para cargos de senador departamental, el primer lugar suele estar reservado para varones. Esto transparenta cómo el contexto social y cultural juegan un rol muy importante y donde las organizaciones partidarias prefieren asegurar el mayor porcentaje de votos poniendo candidatos masculinos reconocidos y con acceso a los medios (Llanos y Sample, 2008). No obstante, comparativamente, la Cámara de Senadores entrerriana ha resultado ser más permeable al ingreso de mujeres, logrando que al menos cuatro mujeres ocupen curules simultáneamente, situación que nunca ha sucedido en el caso santafesino.

En la Cámara de Diputados, el sistema electoral también genera dinámicas que perjudican el acceso de mujeres al recinto. En ambas provincias, la Cámara Baja se integra proporcionalmente considerando a toda la provincia como un único distrito. Del mismo modo, tanto en Santa Fe como en Entre Ríos, existe una cláusula de gobernabilidad

que favorece al partido mayoritario, al asegurar la mayoría automática de representantes en la Cámara Baja.

Si bien en Santa Fe la distribución curules se realiza con un sistema D'Hont mientras que en Entre Ríos se realiza utilizando un sistema Hare, el resultado es similar: se prioriza el acceso a la Cámara de las mujeres que se presentan en partidos con alto caudal de votos, los que suelen ganar las elecciones (o al menos disputar los dos primeros lugares) y adquirir la mayoría de los escaños en juego. Así, aquellas mujeres que integraron listas en los partidos no ganadores y con menor capacidad de obtener apoyos, solo participan en la disputa de la minoría de bancas.

Estas situaciones manifiestan como una ley de cupo implementada en un sistema no promovedor puede llevar a una baja participación en espacios de poder de las mujeres. Si bien la inclusión de acciones afirmativas de género ha permitido una mayor circulación femenina, el sistema electoral ha actuado contrarrestando el impacto positivo de la ley. Los dos casos analizados permiten observar cómo el sistema electoral ha tenido la capacidad de menoscabar la influencia del cupo y generar espacios de poca apertura política para la mujer. Del mismo modo, queda expuesto como gran parte de esta situación también se vincula a la necesidad de modificar estructuras culturales o de sentido hacia dentro de las instituciones partidarias como opción posible para poder superar las limitaciones normativas expuestas. A futuro, resta observar cómo se verá modificada esta historia a partir de la implementación de la paridad electoral en ambas provincias, no sólo en términos numéricos, sino mirando las reales posibilidades que se les habilitan a las mujeres en la política.

5. Bibliografía

- Archenti, N. y Tula, M.I. (2008), *Mujeres y Política en América Latina, Sistemas Electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- Archenti, N. y Tula, M.I. (2014), *La representación política imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.
- Barrancos, D. (2012), "Reflexiones sobre la saga de los derechos políticos femeninos" en *Estudios Sociales*, N°43, segundo semestre.
- Caminotti, M. (2013), "La representación política de las mujeres en el período democrático" en *Revista SAAP* Vol. 7. Buenos Aires.
- Fernández, E y Ruiz, P. (2014), *Las mujeres en la política entrerriana. Representación de género en la Legislatura provincial (1983-2011)*. En Archenti, N. y Tula, M. I (Coords.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ferro, L. (2005), *Ser, estar y actuar. Mujeres y participación política*, Buenos Aires: Feminaria Editora.
- Llanos, B. y Sample, K. (2008), *30 Años de democracia: ¿En la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*, Perú: IDEA Internacional.
- Marx, J., Borne, J. y Caminotti, M (2007), *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Mutti, G. (2017), *Reconstrucción del Archivo de la Historia Político-Institucional de Entre Ríos. II Etapa. Historia de los partidos políticos, frentes y alianzas electorales y de la elección de autoridades provinciales para el ejercicio 2011-2017, Informe Final*. Consejo Federal de Inversiones. Provincia de Entre Ríos. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2019/08/informe-final-cfi.pdf>
- Nohlen, D. (1995), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P. (2006), "The impact of Electoral Reform on Women's Representation" en *Acta Política*. Palgrae Macmillan.
- Perri, M.E. (2016), "La ley de lemas como influencia en la posibilidad de participación de mujeres". En XII Congreso Nacional y V Internacional Sobre Democracia, Rosario.
- Ruiz Lisman, P. (2021), *Entre Ríos y Corrientes*. En Tula, M. I y Martin, M. E. (Coords.), *Hacia la paridad Cambios y desafíos en la representación política* (pp. 231-253). Recuperado de *Hacia la Paridad* (ebook). pdf (usal.edu.ar)
- Saba, R. (2016), *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados?*, Editorial Siglo XXI, Argentina.