

---

# LAS LEGISLADORAS ARGENTINAS

## Su quehacer en la transición democrática 1983-1991\*

---

Nélida Archenti y Patricia Laura Gómez\*\*

---

### INTRODUCCION

La participación política de las mujeres ha sido analizada desde diversas perspectivas en la ciencia política. Los principales temas estudiados se relacionan con la especificidad de la cultura política de las mujeres, el análisis cuantitativo de la participación femenina en los partidos políticos y el Poder Legislativo, la experiencia de las mujeres en diversas organizaciones sociales y políticas, las oportunidades de las candidatas en diferentes sistemas electorales y niveles distritales y la importancia de las acciones positivas como estrategia para la efectiva igualdad entre varones y mujeres.

Nuestra intención es analizar la participación política de las mujeres en Argentina a través de su quehacer en el Poder Legislativo, con la finalidad de proveer nueva información basada en datos empíricos, al debate sobre la especificidad del accionar político femenino en el sentido de incorporar temáticas propias del ámbito de interés del sector a la esfera pública. Debate que ha derivado en algunas posiciones que limitan la representación de las mujeres políticas al campo de la «política para mujeres».

En este sentido, en el dictamen de las comisiones del Congreso y el debate parlamentario referidos a la modificación del artículo 60 del Código Electoral Nacional, que dio lugar a la sanción de la ley 24012 (1993), conocida como «Ley de Cuotas», que establece la inclusión de un mínimo de un 30 por 100 de mujeres en condiciones de resultar electas en las listas de candidaturas a cargos electivos, algunos legisladores basaron su opinión argumentando que la acción positiva significaba una modalidad corporativa femenina.

Esta concepción de la representación política femenina no aparece solamente en los argumentos de la oposición de dichas acciones, sino que también ha sido objeto de debate en las filas del feminismo. (1)

Dentro de la teoría feminista, en particular algunas posiciones del feminismo de la diferencia, se hace hincapié en

que la incorporación de las mujeres al espacio público da como resultado la inclusión de nuevas temáticas, estilos y formas de hacer política. Estas corrientes del pensamiento feminista basan sus argumentaciones en supuestas cualidades propias de la naturaleza femenina que se traducirán en propuestas innovadoras en el ámbito político y caen, con esta lógica de pensamiento, en posiciones esencialistas que confirman el tipo de argumentación que el feminismo se ha propuesto rebatir. Los ejemplos más claros de esta perspectiva se encuentran en las posturas del feminismo maternalista y el ecofeminismo, donde se asigna a las mujeres una ética particular basada en el cuidado y los afectos, en tanto relaciones predominantes del espacio privado, y la capacidad para incorporar, a partir de la misma, nuevos valores en el espacio público.

Si bien no coincidimos con los argumentos que remiten a «la naturaleza femenina» consideramos que, al ser las prácticas sociales históricamente diferentes para varones y mujeres, por ser diferentes las asignaciones e interpelaciones que la sociedad les formula, resultado de relaciones basadas en distribuciones asimétricas de poder, es probable que la incorporación de mujeres en ámbitos de decisión que les habían estado prácticamente negados, resulte en la inclusión de temáticas vinculadas a su esfera de interés, que nunca antes habían sido planteadas en dichos espacios. En este sentido, es difícil pensar en un cuerpo legislativo totalmente masculino discutiendo un proyecto sobre despenalización del aborto.

Pero esta hipótesis no implica de ninguna manera que el cometido de las dirigentes deba limitarse exclusivamente a la representación de los intereses propios de las mujeres, en particular teniendo en cuenta que las mismas forman un grupo social heterogéneo (que no constituye una corporación) caracterizado por desigualdades sociales, económicas y culturales y que la representación política remite a concepciones compartidas de bienestar general.

La distinción entre público y privado ha sido conceptualizada en dos niveles diferentes desde la teoría política. Por un lado, se refiere a la oposición entre los intereses individuales egoístas y los intereses de la voluntad general representativos de alguna concepción compartida del bien común. Por otro lado, la dicotomía público/privado se refiere al mercado y el aparato estatal donde los/as ciudadanos/as se suponen libres e iguales, frente a la familia, en tanto lu-

---

(\*) Trabajo presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Ciencia Política, celebrado en Santiago de Chile del 27 al 29 de septiembre de 1993.

(\*\*) Profesoras en la Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires.

(1) Lia Cigarini, «La representación política femenina», en *Debate Feminista*, año 2, vol. 4, México, septiembre, 1991.

gar de la intimidad y la afectividad, caracterizada por la particularidad y especificidad de sus miembros y sus relaciones (2).

En el desarrollo de este estudio, cuando nos referimos a los ámbitos público y privado lo hacemos en el segundo sentido, entendiendo por privado al ámbito doméstico, donde las mujeres han desarrollado históricamente su práctica social.

Existen trabajos sobre el Congreso Argentino donde se analiza el accionar legislativo de las mujeres a través de su participación en Comisiones y posiciones de liderazgo de las mismas (3). Las conclusiones de estos estudios sostienen que las legisladoras con el paso del tiempo son «arrinconadas» en temas de mujeres o de poca importancia.

A los fines del presente trabajo, consideramos que un estudio sobre la actividad de las mujeres parlamentarias debe basarse en el análisis de los proyectos en los que han intervenido las mismas más que de las comisiones donde participen, teniendo en cuenta que la asignación a comisiones es el resultado de una negociación interbloques donde las mujeres son minoría.

Desde esta perspectiva, indagamos las temáticas hacia las que las legisladoras orientan fundamentalmente sus proyectos con objeto de: a) confrontar empíricamente el preconcepto según el cual las mujeres, cuando acceden a la esfera pública, tienden a concentrar su actividad en áreas relacionadas con el ámbito de lo privado, reproduciendo la orientación socialmente asignada a los roles femeninos; y, b) desvirtuar las interpretaciones de «corporativismo femenino».

## EL CONGRESO ARGENTINO

No es redundante enfatizar la importancia del quehacer legislativo para el proceso de consolidación de la democracia, ya que la función del mismo en etapas transicionales aparece como fundante de la legitimidad democrática.

Considerado en sentido laxo, la relevancia del mismo está dada por: a) la función legislativa propiamente dicha; b) la función de contralor del Ejecutivo; y, c) la función de representación política (directa a través de la Cámara de Diputados y federal a través del Senado).

Realizamos el análisis de proyectos legislativos en relación a las funciones, legislativa propiamente dicha y de representación política, en el intento de dar respuesta a las concepciones del posible «corporativismo femenino».

---

(2) Seyla Benhabib y Drucilla Cornell, *Teoría feminista y teoría crítica*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1990.

(3) Molinelli, Guillermo, *Presidentes y congresos en la Argentina. Mitos y realidades*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991; capítulo 1. El autor clasifica las Comisiones del Congreso Nacional en «femeninas» («cuyo tema suele ser vinculado con aspectos de interés femenino»), «menores» («parecen tener (sic) una menor importancia relativa») y un tercer tipo no definido que incluye a las comisiones que serían por oposición *masculinas, mayores o importantes* (lo resaltado es nuestro). Y concluye que «las legisladoras tienden, con el paso del tiempo, a pertenecer más a comisiones "femeninas" y "menores"».

Si bien existe un nutrido grupo de estudios que analiza desde distintas ópticas el lugar que ocupa el Poder Legislativo en Argentina a partir de la reinstauración democrática y la imagen debilitada del mismo como resultado de las interrupciones constitucionales (4), son muy pocos los que incorporan al análisis la variable género.

Más allá de esta ausencia, el espacio parlamentario adquiere particular relevancia para las mujeres en la transición democrática, en la medida que ofrece la posibilidad de traducir en propuestas concretas y realizables demandas largamente postergadas, por las interrupciones institucionales, por la falta de políticas formuladas desde el Estado y por la inexistencia de una buena articulación entre los movimientos de mujeres/movimiento feminista y las legisladoras.

El sistema electoral argentino, basado en listas cerradas y plurinominales, que garantiza la representación parlamentaria más que la individual, promueve la disciplina partidaria en el Poder Legislativo y ésta muchas veces se traduce en limitaciones y dificultades para las legisladoras para llevar adelante proyectos determinados.

En este sentido, el tratamiento de la ley de divorcio vincular fue la excepción a la regla, ya que los partidos mayoritarios dejaron libertad de conciencia a sus legisladores/as. Con referencia al mismo, Liliana de Riz afirma: «Así planteado el contexto del debate, su resultado muestra al Congreso más como un foro de representación de la sociedad que como caja de resonancia de ideologías en competencia. Los cambios de posiciones de algunos legisladores como consecuencia del desarrollo del debate ilustran un proceso político poco habitual» (5).

Debido a los obstáculos propios del sistema electoral y al monto de poder político —expresado en número y capacidad de negociación— que demanda la sanción de un proyecto, hemos analizado los proyectos presentados en la Cámara independientemente de su sanción, ya que el objetivo de este trabajo se orienta a la actividad de las legisladoras y no al poder político que demanda la sanción de un proyecto.

El Congreso Nacional Argentino es bicameral y en la actualidad cuenta con 31 Comisiones permanentes de asesoramiento en la Cámara de Diputados y de 32 en el Senado. El número de miembros de la primera es 257 y de la segunda, 48.

Los partidos con representación parlamentaria actualmente son Acción Chaqueña, Autonomista, Blanco de los Jubilados, Bloquismo de San Juan, Cruzada Renovadora, Demócrata Cristiano, Demócrata de Mendoza, Demócrata Progresista, Federal, Fuerza Republicana, Intransigente, Justicialista, Liberal de Corrientes, Movimiento al Socialismo, Movimiento de Integración y Desarrollo, Movimiento Popular Fuegoño, Movimiento Popular Jujeño,

---

(4) Los resultados de las elecciones del 30 de octubre de 1983 dieron lugar a la modificación del mapa político argentino; por primera vez desde su constitución, el peronismo era derrotado electoralmente en comicios sin proscripciones, y triunfaba el radicalismo agigarrado tras la figura de Raúl Alfonsín. El Congreso Nacional apareció como el espacio de encuentro y negociación.

(5) De Riz, et al., *El Parlamento hoy*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1986; pág. 14.

Movimiento Popular Neuquino, Movimiento por la Dignidad y la Independencia, Renovador de Salta, Unidad Socialista, Unión del Centro Democrático y Unión Cívica Radical.

De estos partidos, sólo seis han llevado mujeres a las Cámaras del Congreso de la Nación.

**CUADRO 1**  
LEGISLADORAS EN AMBAS CAMARAS 1952-1991  
*Porcentaje sobre el total de miembros*

Año	Diputadas	Senadoras	Año	Diputadas	Senadoras
1952	15,66	17,65	1974	8,64	4,35
1953	16,87	23,53	1975	9,05	4,35
1954	17,87	23,53	1983	3,94	6,52
1955	22,81	22,22	1984	4,33	6,52
1958	2,14	0,00	1985	5,12	6,52
1959	2,14	0,00	1986	4,33	6,52
1960	1,04	0,00	1987	4,33	6,52
1961	1,04	0,00	1988	4,72	6,52
1963	0,52	0,00	1989	4,72	8,70
1964	0,52	0,00	1990	6,30	8,70
1965	2,08	0,00	1991	6,30	8,70
1966	2,08	0,00	1992	5,45	8,33
1973	7,82	4,35	1993	5,84	6,25

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

**CUADRO 2**  
DIPUTADAS EN POSICIONES DE LIDERAZGO EN COMISIONES  
*Porcentaje sobre el total de Comisiones de la Cámara*

Período	Presidencia	Vicepresidencia	Secretaria
1983-1985	3,85	7,69	0,00
1985-1987	3,57	10,71	3,57
1987-1989	6,45	3,23	3,23
1989-1991	9,68	6,45	3,23

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

**CUADRO 3**  
SENADORAS EN POSICIONES DE LIDERAZGO EN COMISIONES  
*Porcentaje sobre el total de Comisiones de la Cámara*

Período	Presidencia	Vicepresidencia	Secretaria
1983-1986	6,90	6,90	0,00
1986-1989	6,90	6,90	0,00
1989-1992	9,38	6,25	0,00

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

## SUFRAGIO FEMENINO Y PARTICIPACION LEGISLATIVA

La lucha por el sufragio femenino en Argentina data de principios de este siglo cuando las primeras universitarias se agruparon en torno a este reclamo, en consonancia con organizaciones similares que se desarrollaban en otros países, caracterizadas como el primer momento del movimiento feminista.

Dicha movilización tuvo su correlato en los partidos políticos de entonces. El Partido Socialista (fundado en 1896) reconoció en sus estatutos la afiliación de las mujeres y la posibilidad de votar en cuestiones internas, mientras que la Unión Cívica Radical (fundada en 1891) admitía la participación de las mismas pero sin derecho a voto, si bien algu-

nos legisladores de este partido presentaron diferentes propuestas en la Cámara de Diputados en torno al sufragio femenino (6).

A nivel provincial, se desarrollaron diferentes normativas en algunos distritos que posibilitaron a las mujeres votar en elecciones municipales y/o provinciales. En la provincia de San Juan, se incorporó por primera vez una mujer en la legislatura provincial en 1934.

Recién en 1947, dentro de un conjunto de proyectos enviados al Congreso por el Poder Ejecutivo, se incluyó nuevamente la cuestión del sufragio femenino. El peso de la figura de Eva Duarte de Perón sumado al apoyo social a la temática, dieron lugar a la aprobación de la Ley 13010 o derechos políticos de la mujer el 9 de septiembre de 1947 (7).

Sin embargo, la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión ha sido restringida y en particular su presencia en las instituciones políticas se caracteriza por la dificultad de su inserción en los circuitos del poder. Los períodos de mayor participación femenina en las Cámaras estuvieron asociados a la existencia de cupos partidarios que la favorecían, como es el caso de la rama femenina del Partido Justicialista en la década de los cincuenta.

La participación de las mujeres en el Congreso argentino nunca superó el 24 por 100. Durante los dos primeros períodos de gobierno peronista alcanzó los porcentajes más altos, disminuyendo a su décima parte a partir de 1958. Durante el período 1973-1975 se observa una recuperación que, sin embargo, no alcanza a igualar la representación femenina del segundo gobierno peronista. A partir de la reinstauración de la democracia en 1983, su participación en las cámaras fue creciente hasta 1991, pero durante este período nunca superó el 9 por 100, porcentaje que ha decrecido en la actualidad (ver cuadro 1).

Teniendo en cuenta datos comparativos con otros países, Argentina se encuentra entre los niveles más bajos de representación parlamentaria femenina (8).

En el caso particular del Poder Legislativo argentino, el mayor obstáculo para el acceso de las mujeres ha sido el sistema de selección de candidaturas dentro de los partidos a través de elecciones internas partidarias con listas cerradas.

A fines de la década de los ochenta, las mujeres políticas argentinas instalaron en debate parlamentario diversas estrategias para la promoción de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. Con el objeto de incrementar el número de legisladoras en el Congreso de la Nación y las legislaturas provinciales y municipales, propugnaron acciones positivas, que dieron lugar a la Ley 24012 o Ley de Cuotas (9).

(6) El primer proyecto para autorizar el voto femenino fue presentado en la Cámara de Diputados de la Nación por el legislador radical por la provincia de Santa Fe, Rogelio Araya, el 25 de julio de 1919. Posteriormente, se presentaron otras iniciativas (algunas de ellas con características censitarias), sin que ninguna obtuviera aprobación legislativa.

(7) La puesta en práctica de dicha norma se llevó a cabo por primera vez el 11 de noviembre de 1951.

(8) Cfr., *Mujeres de Europa*, n.º 70, Comisión de las Comunidades Europeas, mayo, 1992.

(9) Después de varios años que los proyectos de ley tendentes a la promoción de

La misma se aplicará por primera vez en las elecciones nacionales del próximo mes de octubre para las candidaturas a diputados/as nacionales y concejales/as de la ciudad de Buenos Aires.

## ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS DIPUTADAS

En el presente trabajo nos proponemos avanzar sobre el análisis cuantitativo de la presencia femenina en el Poder Legislativo a través de la indagación sobre el quehacer de las mujeres legisladoras.

Con ese objeto, analizamos y clasificamos todos los proyectos presentados en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional durante el período 1983-1991 que tuvieron al menos una firma de mujer.

En este sentido, las unidades de análisis de este estudio no son los proyectos, sino las firmas de las legisladoras. El universo —que asciende a 2.799 firmas en proyectos— es mayor que el número de proyectos realizados, debido a que un proyecto puede llevar más de una firma.

Los proyectos fueron clasificados según tres criterios:

- \* Tipo de proyecto (Ley, Resolución, Declaración), dicotomizado según su referencia explícita a mujeres en Mujer-No Mujer.
- \* Tema de referencia.
- \* Partido político de pertenencia de la legisladora firmante.

### 1. Tipo de proyecto

Una de las modificaciones a la lógica del sistema político que, desde algunas interpretaciones feministas, se atribuye a las legisladoras, es la incorporación de problemáticas relativas a las mujeres y al espacio de lo privado en el debate parlamentario.

Este hecho puede ser interpretado como una acción reparadora orientada a completar los vacíos legislativos en cuestiones que no habían estado presentes en las discusiones de la Cámara. Nuestra hipótesis es que este accionar reivindicativo se produjo fundamentalmente durante los primeros años de la restauración democrática, como respuesta a demandas sociales insatisfechas hasta ese momento (10).

La primera lectura del cuadro 4 indica que las diputadas no se han dedicado en forma predominante a legislar para las mujeres, por el contrario, los proyectos con referencias explícitas a mujeres constituyen porcentajes bajos dentro de la totalidad de su actividad legislativa.

las mujeres a los cargos electivos no tuvieron tratamiento en las comisiones legislativas, el 20 de septiembre de 1990 el proyecto de Ley de Cuotas fue aprobado por el Senado de la Nación, y el 6 de noviembre de 1991 en la Cámara de Diputados; el decreto reglamentario es de febrero de este año.

(10) Nérida Archenti, *Mujer y cultura política*. Trabajo presentado en la Jornada sobre Cultura Política y Experiencia Democrática: Italia y Argentina. Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Facultad di Scienza Politiche di la Università degli Studi di Torino. Buenos Aires, 1989.

**CUADRO 4**  
FIRMAS DE DIPUTADAS EN PROYECTOS 1983-1991

	Porcentajes									
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
Ley no mujer	22,54	33,10	28,00	29,85	29,44	25,24	18,79	16,67	25,94	25,29
Ley mujer	12,68	9,86	9,45	3,48	2,80	2,67	5,67	1,78	3,78	5,32
Res no mujer	26,06	26,06	39,27	39,30	36,45	43,93	35,11	41,11	35,01	36,33
Res mujer	7,75	3,05	1,09	1,00	2,34	5,10	0,00	2,44	2,02	2,64
Dec no mujer	26,06	27,00	20,00	24,38	28,04	20,87	37,94	33,56	29,97	27,83
Dec mujer	4,93	0,94	2,18	1,99	0,93	2,18	2,48	4,44	3,27	2,57
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

Las firmas en proyectos de ley referidos a la mujer tienen un peso relativo significativamente mayor durante el período 83-85, disminuyendo en los años posteriores. Asimismo las firmas en proyectos de resolución y declaración con referencias explícitas a la mujer son relativamente mayores en el primer año parlamentario considerado, en comparación con los años siguientes.

El análisis de los tipos de proyecto dentro de cada período legislativo indica que, hasta 1987, los proyectos referidos a mujeres fueron fundamentalmente proyectos de Ley. En los años posteriores, el tipo de proyecto «Mujer» predominante fluctúa.

Sin consideramos que las leyes, en tanto constituyen creación o modificación de legislación vigente, tienen un impacto directo en las relaciones sociales, lo que no ocurre necesariamente con las Resoluciones y Declaraciones —que expresan resoluciones particulares, recomendaciones, solicitudes o deseos de la Cámara— podemos afirmar que los datos precedentes, tanto en su lectura horizontal como vertical, dan apoyo a nuestra hipótesis de un accionar reivindicativo de género de las legisladoras al inicio de la transición democrática, tendente a satisfacer demandas largamente postergadas, disminuyendo esta orientación en los años posteriores.

Algunos ejemplos de los proyectos con referencia explícita a la mujer presentados al inicio de la transición democrática son:

- \* Modificación del régimen de patria potestad.
- \* Régimen jubilatorio del ama de casa.
- \* Creación de la Secretaria de Estado de la Mujer.
- \* Modificación de los requisitos para la existencia de pre-sunción de despido por causa de maternidad o embarazo.
- \* Puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales.
- \* Licencia especial con goce de sueldo a toda mujer que adopte un niño menor de 6 años.
- \* Modificación de la Ley de Accidentes de Trabajo incluyendo a las trabajadoras del servicio doméstico.
- \* Creación de la Comisión de la Mujer, la Familia y la Minoridad como permanente de la Honorable Cámara.
- \* Aprobación de la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

- \* Subsidio especial a las mujeres embarazadas que no perciban asignación prenatal.
- \* Creación de una comisión de estudios sobre la mujer reclusa.
- \* Creación de una comisión asesora para la modificación de la imagen de la mujer en los textos de estudio.
- \* Adopción de las medidas necesarias a fin de que los cargos en la Administración Pública sean cubiertos sin discriminación de sexo.
- \* Modificación del régimen legal de los nombres y apellidos.
- \* Obligatoriedad y gratuidad de la detección de cáncer de cuello uterino por medio de la citología exfoliativa.
- \* Creación del Instituto Materno Educativo para madres solteras menores de 18 años.

Si se agrupan los datos en «firmas en proyectos referidos a mujeres» y «no referidos a mujeres» se hace más clara la orientación de las diputadas hacia problemáticas femeninas durante los tres primeros años de la democratización y la pérdida del peso relativo de esta orientación en los años siguientes.

**CUADRO 5**

FIRMAS DE DIPUTADAS EN PROYECTOS MUJER-NO MUJER  
1983-1991  
Porcentajes

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Total
No mujer	74,65	86,15	87,27	93,53	93,93	90,05	91,84	91,33	90,93	89,46
Mujer	25,35	13,85	12,73	6,47	6,07	9,95	8,16	8,67	9,07	10,54
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

Es importante destacar que si bien en el año 1983 se concentra el mayor porcentaje de firmas en proyectos referidos a la mujer, durante el mismo éstas apenas superan la cuarta parte de las firmas totales. Estos datos permiten poner en duda los análisis basados en un posible accionar corporativo femenino, en la medida que las diputadas no se ocupan primordialmente de las mujeres en su labor parlamentaria.

## 2. Temas

Los proyectos analizados fueron clasificados en veinticuatro temas y uno residual (Varios) con el objeto de establecer los campos de interés de las legisladoras.

En la columna TOTAL del cuadro 6 se observa que las diputadas, durante el período considerado, orientaron su ac-

tividad legislativa fundamentalmente hacia temas vinculados a Organismos Públicos (8,43 por 100), Educación (7,65 por 100), Relaciones Exteriores (6,75 por 100) y Economía (5,68 por 100). Por otra parte, los temas con menor peso relativo, inferiores al uno por 100, fueron Ciencia y Tecnología, Energía Nuclear, Droga y Discapacidad.

**CUADRO 6**

FIRMAS DE DIPUTADAS EN PROYECTOS SEGUN TEMAS  
1983-1991

TEMAS	Total	Porcentajes									
		1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	
Familia	2,50	10,56	0,94	2,18	2,99	3,74	0,97	3,90	1,11	2,27	
Subsidios*	5,04	3,52	16,67	17,82	3,48	0,93	0,97	0,00	0,22	0,50	
Economía	5,68	4,23	3,52	5,45	11,94	7,94	6,80	4,61	6,22	3,27	
Prev. Social	4,32	9,15	9,15	3,27	3,98	3,74	4,37	3,19	2,89	1,01	
As. Int.	4,72	10,56	6,34	2,91	8,46	5,61	4,13	3,90	3,56	2,27	
Defensa	4,39	2,82	3,05	2,55	2,99	6,54	9,71	2,48	3,56	4,03	
Org. Públicos	8,43	5,63	6,57	6,18	4,98	6,07	4,13	13,12	12,67	12,34	
Tran.-Com.	4,86	4,93	6,34	4,36	4,98	5,14	5,10	5,32	2,44	5,54	
Ind.-Com.	3,18	4,23	3,29	6,91	3,98	2,80	2,67	3,19	2,22	1,51	
Trabajo	4,25	3,52	4,93	2,18	5,47	4,21	2,91	5,32	4,89	4,53	
Educación	7,65	2,82	3,99	8,73	9,45	7,48	6,80	9,22	10,44	8,31	
Energía	0,36	0,00	0,00	0,00	0,50	0,00	1,46	0,35	0,22	0,25	
O. S. P.	5,04	7,75	8,22	4,73	2,99	2,80	3,88	3,19	6,22	4,28	
Minoridad	2,61	3,52	0,94	0,74	2,49	5,61	5,83	2,48	1,33	2,02	
Ecología	2,47	0,00	2,11	5,45	1,99	1,40	2,67	2,13	2,22	2,77	
Rel. Exteriores	6,75	2,82	5,16	8,36	4,98	9,81	7,77	10,99	5,56	8,06	
Salud	4,68	2,11	2,82	2,91	3,98	2,80	6,55	4,61	6,67	6,05	
I. A. A.	6,32	4,23	3,99	6,18	4,48	6,54	8,98	3,90	8,22	7,30	
A. G. P. M.	2,25	4,93	3,05	4,36	2,29	2,80	0,24	1,06	2,22	1,26	
Ciencia-Tecn.	0,36	0,70	0,23	0,36	1,00	0,00	0,49	0,00	0,44	0,25	
Vivienda	1,79	1,41	1,41	1,82	1,00	0,47	1,94	2,48	2,44	2,02	
Discapac.	0,93	0,70	0,94	0,36	1,00	0,47	0,73	2,13	0,89	1,01	
Justicia	3,54	0,00	0,70	1,09	3,48	1,87	5,83	7,80	3,33	5,29	
Droga	0,68	0,00	0,00	0,00	0,50	0,93	1,21	0,71	0,67	1,51	
Varios	7,22	9,86	5,63	5,09	5,97	10,28	3,88	3,90	9,33	11,84	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	

(\*) Esta categoría incluye «Pensiones graciables» que a partir de 1986 dejaron de asignarse a través de leyes.

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

A partir de estos datos no se verifica la hipótesis, según la cual las legisladoras concentrarían su quehacer en temas relativos al ámbito privado, teniendo en cuenta que el área educativa constituye, a nuestro entender, una dimensión fundamental del ámbito público, a diferencia de las temáticas vinculadas a Familia y Minoridad que se corresponden más directamente con el espacio privado.

En este sentido, y otorgando mayor apoyo a lo afirmado precedentemente, Familia (2,50 por 100) y Minoridad (2,61 por 100) ocupan los rangos 17 y 16 respectivamente en los pesos relativos expresados en el cuadro 6.

Merece destacarse la importancia atribuida por las diputadas al tema Familia durante el primer año de la transición democrática (10,56 por 100) y la abrupta disminución del peso relativo del mismo en los años siguientes. Este dato refuerza la hipótesis acerca de una etapa reivindicativa de género.

Un análisis diacrónico indica lo siguiente:

**Organismos Públicos:** la importancia relativa de este tema aumenta significativamente a partir del cambio de gobierno (1989). Este crecimiento puede interpretarse como vinculado fundamentalmente a la privatización de empresas y servicios públicos y las políticas de reorganización del Estado.

**Educación:** concentró en forma constante la preocupación de las diputadas. Esto se refleja en que los proyectos referidos a este tema constituían el 2,82 por 100 de los presentados en 1983, y dicho porcentaje creció a cifras superiores al 6 por 100 a partir de 1985. Esto manifiesta la importancia asignada por las legisladoras al debate alrededor de la Ley de Educación y la transferencia de los servicios educativos a las provincias y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

**Economía:** los porcentajes más altos se observan en los años 1986 (11,94 por 100) y 1987 (7,94 por 100). Durante los mismos se originaron situaciones de desequilibrio fiscal y financiero con el consecuente deterioro del Plan Austral como política de estabilización económica, y se produjo una importante presión por el debate parlamentario acerca de la deuda externa. Mientras tanto, en 1991 se observa el porcentaje más bajo (3,27 por 100) coincidiendo con un profundo deterioro de las atribuciones del Congreso con respecto a cuestiones económicas que fueron concentradas en el Poder Ejecutivo a través de decretos de «necesidad y urgencia».

Si observamos la diferencia porcentual entre 1991 y 1983 para cada tema, surge que ganaron importancia relativa Organismos Públicos (d por 100 6,71), Educación (d por 100 5,49), Justicia (d por 100 5,29), Relaciones Exteriores (d por 100 5,24). Mientras que perdieron importancia relativa Asuntos Internos (d por 100 -8,29), Previsión Social (d por 100 -8,14) y Familia (d por 100 -7,79).

Asuntos Internos se refiere a cuestiones vinculadas con el quehacer interno de la Cámara. La pérdida de importancia relativa de estos proyectos se explica por su alto valor inicial en 1983 (10,56 por 100), debido probablemente a la necesidad de adecuar el funcionamiento de la institución al proceso de reinstauración de la democracia.

Considerando que Minoridad también pierde peso relativo en esta comparación (d por 100 -1,50), podemos afirmar que la dedicación relativa a temáticas asignadas al ámbito privado disminuye, en el período considerado, en función del crecimiento de la participación en temáticas vinculadas al espacio público.

### 3. Orientación Partidaria

Algunos partidos políticos han incorporado históricamente a su agenda temas vinculados a los principios doctrinarios y a la configuración de su base social, y en algunos casos relacionados a coyunturas sociopolíticas. Constituyen ejemplos de esta afirmación la importancia adjudicada a la educación dentro de la doctrina política de la Unión Cívica Radical y la relevancia de los temas vinculados al Trabajo y los Sindicatos en la dinámica política del partido Justicia-Lista.

En consecuencia, consideramos al partido como una variable relevante para el análisis de las orientaciones temáticas en la actividad parlamentaria de las legisladoras, en el sentido que la pertenencia a un determinado partido puede condicionar dichas orientaciones.

**CUADRO 7**  
FIRMAS DE DIPUTADAS EN PROYECTOS CLASIFICADOS SEGUN SU REFERENCIA EXPLICITA A MUJERES, POR PARTIDO POLITICO 1983-1991

	Porcentajes						TOTAL
	UCR	PJ	UCEDE	FEDER	MPJ	BLOQ	
No mujer	89,15	85,52	96,00	91,32	93,81	91,80	89,46
Mujer	10,85	14,48	4,00	8,68	6,19	8,20	10,54
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

En el cuadro precedente se verifica que las diputadas pertenecientes a los partidos mayoritarios (PJ y UCR) tienden a concentrar mayor porcentaje de firmas en proyectos vinculados explícitamente a la mujer que las diputadas pertenecientes a los demás partidos con representación parlamentaria femenina.

**CUADRO 8**  
FIRMAS DE DIPUTADAS EN PROYECTOS POR TEMAS SEGUN PARTIDOS 1983-1991

TEMAS	Total	Porcentajes					
		PJ	UCR	UCEDE	FEDER	MPJ	BLOQ
Familia	2,50	2,28	4,11	1,00	1,20	2,58	1,64
Subsidios	5,04	11,61	1,50	0,50	0,60	2,06	6,56
Economía	5,68	4,07	3,99	12,00	3,59	10,82	8,20
Prev. Social	4,32	4,46	3,62	3,50	2,10	11,86	4,92
As. Int.	4,72	5,16	4,49	3,50	3,59	4,64	14,75
Defensa	4,39	2,78	4,49	4,75	10,18	3,09	0,00
Org. Púb.	8,43	6,94	10,85	10,25	5,39	9,28	3,28
Tran.-Com.	4,86	4,76	5,49	4,50	3,89	5,67	3,28
Ind.-Com.	3,18	4,17	1,62	3,00	1,80	6,70	4,92
Trabajo	4,25	3,67	4,99	4,00	5,09	4,64	0,00
Educación	7,65	5,46	11,85	5,00	7,78	6,19	9,84
Energía	0,36	0,50	0,25	0,50	0,30	0,00	0,00
O. S. P.	5,04	6,45	4,61	2,50	3,59	6,70	6,56
Minoridad	2,61	3,57	2,74	0,50	3,29	0,52	1,64
Ecología	2,47	4,27	0,50	2,50	3,29	0,52	0,00
Rel. Ext.	6,75	5,26	3,62	13,75	12,28	3,61	6,56
Salud	4,68	4,07	5,49	2,75	8,68	3,09	0,00
I. A. A.	6,32	6,45	8,98	3,00	5,69	2,58	6,56
A. G. P. M.	2,25	3,27	1,00	2,00	0,60	4,12	6,56
Cienc.-Tecn.	0,36	0,30	0,50	0,25	0,00	1,03	0,00
Vivienda	1,79	0,99	3,12	0,50	2,99	1,55	0,00
Discapac.	0,93	0,60	0,37	1,00	1,80	2,06	4,92
Justicia	3,54	1,59	3,74	5,50	6,59	3,61	3,28
Droga	0,68	0,60	0,50	0,50	2,10	0,00	0,00
Varios	7,22	6,75	7,61	12,75	3,59	3,09	6,56
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración basada en datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

Este hecho puede ser explicado, por una parte, a partir de la cualidad de «catch-all» (11) de estos partidos. Debido a esta característica, ambos tienen mayores posibilidades de articular demandas sociales de amplios sectores de la po-

(11) Giovanni Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, Vol. I, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

blación como es el caso del colectivo de mujeres. Así, su mayor peso relativo dentro del poder político los convierte en canales más efectivos de institucionalización de las demandas de género.

Por otra parte, características propias del PJ y la UCR, relacionadas con la presencia femenina en ambos partidos, contribuyen a dar explicación a este dato. En el caso del primero consideramos dos factores relevantes: la importancia histórica de la rama femenina y la figura de Eva Perón en la historia partidaria. En el caso de la Unión Cívica Radical, se trata del partido con mayor porcentaje de afiliación femenina a nivel nacional (49 por 100), y en el análisis de las características de sus votantes se destaca el predominio del voto femenino en el período que estamos considerando. Además, durante el gobierno de Raúl Alfonsín, el tema mujer se instaló como objeto de políticas públicas y se institucionalizó a nivel ministerial a través de la Subsecretaría de la Mujer.

De la lectura del cuadro 8 se desprenden las diferentes orientaciones de las diputadas de cada partido hacia los diversos temas.

Es de destacar la importancia relativa de la Educación en los proyectos de las legisladoras de la Unión Cívica Radical. La prioridad asignada a este tema expresa la importancia del mismo en los principios doctrinarios del partido, que históricamente ha defendido la educación laica, gratuita y obligatoria, así como los principios de la Reforma Universitaria de 1918 (autonomía, cogobierno y libertad de cátedra).

En segundo lugar, las diputadas radicales se preocuparon de los Organismos Públicos, lo que puede explicarse, hasta 1989, por su pertenencia al partido del gobierno y la necesidad de adecuar las estructuras estatales a la democracia reciente. Y, a partir del cambio de gobierno, por su oposición a las políticas de achicamiento del Estado de la administración Menem.

La atención brindada por las legisladoras de la Unión del Centro Democrático a las Relaciones Exteriores se vincula con una fuerte oposición partidaria a la política exterior del gobierno radical (1983-1989) que promovía el fortalecimiento de la integración latinoamericana y la no alineación a los Estados Unidos. Por otra parte, las diputadas de este partido priorizaron proyectos relacionados con Economía y Organismos Públicos acordes con las orientaciones liberales de su partido, que es defensor del Estado mínimo. Además, el porcentaje de firmas en proyectos sobre Familia es el más bajo entre las legisladoras de todos los partidos, lo que estaría indicando una actitud de prescindencia de las diputadas de la UCeDe frente a las problemáticas propias del ámbito privado.

En el caso de las legisladoras pertenecientes al partido Justicialista, no se observan áreas de prioridad destacables, con excepción de Subsidios. Una posible interpretación de esta dispersión podría basarse en la experiencia del Justicialismo como partido de gobierno, que se traduciría en un accionar legislativo más diversificado. La importancia otor-

gada a los Subsidios estaría expresando una orientación de tipo clientelista.

## CONCLUSIONES

Los datos presentados nos permiten desvirtuar las interpretaciones referidas a la labor legislativa de las mujeres como representantes de intereses de género, que se traduciría en un accionar corporativo, en la medida que las diputadas argentinas del período 1983-1991 se dedicaron a temas vinculados a mujeres y al ámbito privado en una proporción baja en relación a la totalidad de los proyectos en que intervinieron.

El concepto de «representación de intereses» supone la transmisión de demandas precisas a través de mandatos explícitos y asumir la representación como tarea predominante. El accionar legislativo de las diputadas en relación al sector femenino se asemeja más a la «intermediación de intereses» en el sentido que, no necesariamente conocen y transmiten las demandas de ese sector, sino que las reinterpretan, reorganizan y expresan dentro de un proyecto político, constituyendo un nivel de mediación que las convierte en voces representativas, pero no en representantes.

A partir de estos conceptos (12), consideramos que las mujeres parlamentarias cumplen una doble función: son representantes del interés general en tanto legisladoras (género próximo) e intermediadoras de los intereses de su género en tanto mujeres (diferencia específica).

El segundo aspecto de esta función de representación se pone en evidencia durante los primeros años de la transición democrática, caracterizados por la atención brindada a proyectos referidos a las mujeres y el ámbito privado, a través de la cual las diputadas se hicieron cargo de la necesidad de satisfacer demandas de género largamente postergadas sobre las que no se había legislado con anterioridad.

Sin embargo, de acuerdo con los datos, cumplimentada esta etapa reivindicativa, el peso relativo del apoyo brindado a proyectos de este tipo disminuyó en favor de proyectos sin referencia específica a mujeres y orientados a temáticas diversas del ámbito público. Al asumir su labor legislativa predominantemente en diferentes áreas, sin referencias explícitas a las mujeres, las diputadas legislaron teniendo en cuenta los intereses de la totalidad de la ciudadanía, sin priorizar en particular los vinculados a su género.

Al agrupar a las legisladoras según su partido, surge que las diputadas de los partidos mayoritarios (Justicialista y Unión Cívica Radical) tienden a concentrar respectivamente mayor apoyo en proyectos vinculados explícitamente a la mujer que las pertenecientes a los demás partidos con representación parlamentaria femenina. Esta relación puede ser explicada por las posibilidades de estos partidos de articular demandas sociales, debido a que su mayor peso relativo dentro del poder político los hace aparecer como cabales con mayor eficacia relativa para la institucionalización de las demandas de género.

(12) Philippe Schmitter, «Modos de intermediación de intereses y modelos de cambio social en Europa Occidental», en Schmitter, P. y G. Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza, México, 1991; pág. 77, nota al pie.

Teniendo en cuenta que los datos en que se basan estas conclusiones corresponden a un período de la democracia argentina en el que no existían acciones positivas tendientes a promover la incorporación de mujeres en el ámbito legislativo y que esta situación será modificada por la vigencia de la Ley de Cuotas a partir de las próximas elecciones nacionales (que fueron celebradas con posterioridad a la publicación de este artículo en octubre de 1993), queda planteada la posibilidad de que dichas conclusiones se especifiquen en el futuro (13).

La inclusión de un número importante de mujeres a la Cámara de Diputados, en un contexto de fuertes reivindicaciones de género motivadas por transgresiones a la Ley 24012 en más del 25 por 100 de los distritos, que han derivado en impugnaciones de listas de candidaturas en algunos casos y en declaraciones de mujeres políticas a quienes la matemática les indica que las mujeres pueden constituirse en la tercera fuerza de la Cámara (después del Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical), permite predecir la probabilidad de una presencia femenina más visible en la Cámara.

Esta presencia puede expresarse en nuevas relaciones y formas de organización de las mujeres y representación de sus intereses en distintas instancias políticas y sociales, dependiendo de la voluntad y capacidad organizativa de las candidatas electas, así como de su compromiso con los intereses de las mujeres.

*En el ámbito legislativo*, pueden ganar poder interno y reforzar su función de intermediarias de intereses de género.

*En los ámbitos partidarios*, pueden convertirse en representantes de intereses del sector femenino de sus partidos, en la medida que existan organizaciones de mujeres dentro de los mismos que las reconozcan como tales y las autoricen a hablar en su nombre. Otra posibilidad es el desarrollo de formas de clientelismo político justificadas en supuestas solidaridades de género.

*En el ámbito societal*, pueden generar articulaciones reales con los movimientos de mujeres/feministas contribuyendo a la construcción de una democracia más participativa, favoreciendo un debate colectivo que promueva el paso de una concepción pluralista de la democracia a una democracia comprometida con intereses específicos. Para esta última alternativa, los intereses de género son un elemento necesario pero no suficiente, además de éstos supone el consenso en relación a nuevas formas de democracia basadas en la redefinición de la esfera pública.

«... una unidad democrática como ésta obligaría a una redefinición de la esfera pública. Como dije, en los países centrales el aspecto democrático representativo fue el resultado de la democratización del liberalismo y mantuvo, por eso mismo, la concepción restringida de lo público que introdujo este último. En el nuevo régimen

político a que aludo, en cambio, tal aspecto democrático representativo (que me parece indispensable) tendría que articularse con la institucionalización de formas múltiples de democracia directa o participativa» (14).

En síntesis, para cualquier alternativa transformadora las acciones positivas no bastan. Es necesario articular las demandas de género a través de redes de interacción social donde se estructure el consenso de una democracia participativa.

## ANEXO METODOLOGICO

### 1. Universo y unidades de análisis

Los datos en los que se basa este trabajo fueron suministrados por la Dirección de Información Parlamentaria del Honorable Congreso de la Nación.

Se recopilaron los proyectos con al menos una firma de legisladora, presentados desde 1983 a 1991 y se realizó un análisis de contenido de cada uno de los mismos en base al cual fueron clasificados según los siguientes criterios:

- \* Tipo de proyecto (Ley, Resolución, Declaración), dicotomizado según su referencia explícita a mujeres en Mujer-No Mujer.
- \* Tema de referencia.
- \* Partido político de pertenencia de la legisladora firmante.

Las unidades de análisis son las firmas de legisladoras en todos los proyectos presentados con al menos una firma de mujer entre el 10 de diciembre de 1983 (reinstalación del Congreso) y el 30 de abril de 1992 (finalización del período parlamentario correspondiente).

Debido a que un proyecto puede llevar más de una firma, el universo de datos del estudio, que asciende a 2.799 casos, es mayor que el número de proyectos. Es importante aclarar que se trata de firmas en proyectos presentados, independientemente de que los mismos hayan sido sancionados, ya que el objetivo de este trabajo se orienta a la actividad de las legisladoras y no al poder político que demanda la sanción de un proyecto.

### 2. Variables

#### 2.1. Proyectos

##### a) Tipos

De acuerdo con los Reglamentos de ambas Cámaras, todo asunto que presente o promueva un/a legislador/a debe tener la forma de proyecto. Los mismos pueden ser de Ley, Resolución, Comunicación o Declaración (15). Para los fi-

(14) José Nun, «La política y la transición democrática», en Nun, José y Juan Carlos Portantiero (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Punto Sur, Buenos Aires, 1987; pág. 52.

(15) Tiene forma de proyecto de Ley toda proposición tendiente a crear o modificar la legislación vigente. Tiene forma de proyecto de Resolución toda moción o proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del cuerpo. Tiene forma de proyecto de Comunicación toda moción o proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o expresar un deseo o aspiración de la Cámara. Tiene forma de proyecto de Declaración toda moción o proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales de la Cámara o a expresar una opinión del cuerpo. (Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.)

(13) Las próximas elecciones generales serán en 1995; no obstante, hasta la renovación parcial de las Cámaras (octubre 1993), como en las elecciones a representantes al Congreso Constituyente (abril 1994), la presencia de mujeres en la política comenzó a incrementarse.

nes de este trabajo los proyectos de Comunicación y Declaración fueron agrupados bajo la denominación «Declaración» en virtud de que tienen un carácter similar.

*b) Orientación hacia la mujer*

Cada uno de los tres tipos de proyecto fueron analizados en su contenido y clasificados según su orientación explícita a mujeres o no en:

- \* Referidos explícitamente a mujeres (MUJER);
- \* No referidos explícitamente a mujeres (NO MUJER).

*c) Contenido temático*

Por otro lado, los proyectos fueron clasificados en veinticuatro áreas temáticas de acuerdo con la materia de su referencia, a saber:

Familia	Trabajo y Asociaciones profesionales	Minoridad
Subsidios	Obras y Servicios Públicos	Ecología y Medio Ambiente
Economía	Relaciones Exteriores	Salud
Previsión Social y Seguridad Social	Interés, adhesión, apoyo, auspicio	Vivienda
Asuntos internos de la Cámara	Agricultura, Ganadería, Pesca y Minería	Discapacidad
Defensa nacional y Seguridad Pública	Ciencia y Tecnología	Justicia*
Transportes y Comunicaciones	Organismos Públicos	Droga
Industria, Comercio y Turismo	Educación y Cultura	Varios**
	Energía Nuclear	

\* Incluye las modificaciones propuestas al Código Penal en lo que respecta a los delitos contra el honor y la despenalización del aborto en caso de violación.

\*\* Categoría residual que incluye temas tales como: placas, bustos, estatuas y homenajes; repudios y persona no grata; condecoraciones, padrinazgo presidencial; política indígena; declaración de feriados nacionales; cuestiones electorales y partidarias.

**RESUMEN**

Las autoras analizan la participación política de las mujeres en Argentina, a través de su quehacer en el Poder Legislativo del período 1983-1991. Señalan que, una vez pasados los primeros años de la transición democrática, la labor legislativa de las mujeres perdió especificidad de género y se desarrolló hacia intereses generales de la ciudadanía. Pero la introducción de la "Ley de cuotas" abrió nuevas alternativas para la articulación de las demandas de género.

**ABSTRACT**

The authors analyse the political participation of women in Argentina, through their activity in the Legislative Power (1983-1991). They argue that after first years of democratic transition, the legislative activity of the women forgot its genre specificities and developed towards general interests of the citizenship. But the introduction of the "Law of Quotas", they argue, opened news opportunities for the articulation of genre demands.