

# La representación de género: comparando las características y efectos del diseño normativo en los Congresos de Argentina y Paraguay

*Gender representation in Parliaments: A comparative perspective on Argentina and Paraguay*

## **Hernán Pablo Toppi**

Magister en Políticas Públicas (UTDT)  
y Doctor en Ciencias Sociales (UBA).  
Docente e investigador en UBA y USAL.  
htoppi@sociales.edu.ar

## **Resumen**

Las cuotas y la paridad han sido políticas públicas de género con las que se ha buscado equilibrar la presencia de varones y mujeres a nivel representativo. Sin embargo, la sola introducción de la cuota o la paridad no garantiza (en términos de los valores esperados) el incremento de mujeres representantes en los congresos o legislaturas. Este trabajo resalta la importancia del diseño normativo para incrementar la probabilidad de acercarse a dicho resultado; para ello propone una comparación entre Argentina y Paraguay, países con diseños diferentes en tal sentido. La pregunta general será la siguiente: ¿qué importancia ha tenido el diseño normativo para el porcentaje de mujeres representantes en los congresos nacionales de Argentina y Paraguay desde su implementación?

**Palabras clave:** Argentina - Paraguay - cuotas de género - representación - diseño normativo - parlamentos.

## **Fecha de recepción:**

30.4.20

## **Fecha de aceptación:**

4.8.20

### **Abstract**

*Gender quotas and parity have been public policies tools aiming to balance the presence of men and women at the representative level. However, the mere introduction of the quota or parity does not guarantee (in terms of the expected values) the increase of female representatives in congresses or legislatures. This article highlights the relevance of regulatory designs to increase the probability of approaching to this outcome; in order to do that, a comparison is conducted between Argentina and Paraguay, two countries with different parliamentary designs in this regard. The general question leading the research is : how important has the regulatory design been for the percentage of women representatives in the national congresses of Argentina and Paraguay since its implementation?*

**Key-Words:** *Argentina - Paraguay - gender quotas - representation - normative design - parliaments*

## **Introducción<sup>1</sup>**

Desde una perspectiva de política pública, medidas como las cuotas y la paridad de género han buscado actuar en escenarios que evidenciaban la ausencia de equidad entre los varones y las mujeres (con un sesgo a favor de los primeros) en las posibilidades reales de acceso a instancias de representación. Argentina y Paraguay son dos países de América Latina donde se han aplicado diseños normativos tendientes a actuar en escenarios desequilibrados en términos de género, al momento de la conformación de sus respectivos congresos nacionales. Mientras que Argentina ha implementado cuotas y más recientemente la paridad para el armado de listas de candidaturas, Paraguay solo lo ha hecho con la primera alternativa mencionada.

La mera introducción de una normativa que contemple una cuota (sea un porcentaje mínimo o un escenario de paridad) no significará automáticamente un incremento sustantivo de la presencia de mujeres parlamentarias; para que ello suceda deben darse condiciones adicionales, muchas de las cuales derivarán del diseño a implementarse en la práctica. Es aquí donde toma relevancia la comparación entre los parlamentos propuestos.

Desde el inicio podemos señalar dos grandes diferencias entre los casos. Primero, si bien Argentina y Paraguay han contado con cuotas de género, han diferido sustancialmente en las particularidades de la normativa en pos de su implementación (es decir, se han diferenciado en el diseño de la política pública en sí), lo cual ha tenido dos grandes consecuencias a contemplar. Por un lado, exigencias disímiles a los partidos políticos de cara al cumplimiento de la medida propuesta. Por otro, efectos diferentes en el resultado alcanzado con la implementación de las cuotas, en el sentido que en Paraguay el porcentaje de mujeres en el Senado y en la Cámara de Diputados (en ambas cámaras con sistema de representación proporcional, mientras que en Argentina esto ocurre solo en la Cámara de Diputados) nunca superó la cuota establecida por la normativa. Segundo, solo Argentina ha introducido la paridad de género. La consecuencia de ello es el paso hacia un diseño normativo aún más exigente en lo que hace a la presencia de mujeres en las listas de candidaturas. De tal manera y contemplando lo recién indicado, la pregunta general que se pretende analizar en este trabajo es la siguiente: ¿qué importancia ha tenido el diseño normativo para el porcentaje de mujeres representantes en los congresos nacionales de Argentina y Paraguay desde su implementación?

El trabajo continuará de la siguiente forma. En primer término, se presentará un breve repaso de la literatura sobre las cuotas y la paridad, así como los factores que en relación con estas medidas, incidirían favorablemente en el incremento de la presencia de mujeres a nivel representativo. Con posterioridad, se reseñarán las características de la normativa que ha estado presente en ambos países de cara a la conformación de los congresos nacionales. En tercer lugar se evaluará el porcentaje de mujeres que ha habido en la Cámara de Diputados y en el Senado tanto de Argentina como de Paraguay, desde la implementación de las cuotas y teniendo en consideración las características del sistema electoral vigente para la elección de representantes. A continuación, se analizará la conformación de género actual de ambas cámaras a fin de relacionar las características normativas estudiadas y su importancia con los resultados alcanzados a partir de su implementación. Finalmente se presentarán las conclusiones del estudio.

## **1. Las cuotas y la paridad de género**

Las cuotas de género fueron inicialmente pensadas frente a la evidencia de que las mujeres cuentan con menos posibilidades de acceso que los varones a la arena representativa. En otras palabras, se han buscado introducir allí donde la igualdad formal (establecida por la ley) no ha sido real en la práctica, pues las mujeres serían marginadas en sus chances de competencia y representación en igualdad de condiciones respecto al género masculino (Archenti 2000). Por ello, ante la ausencia de igualdad, las cuotas se transformaban en un mecanismo con el cual acercarse a dicho escenario ausente (Ríos Tobar y Villar 2006; Jones 2009). Así pues, siguiendo una perspectiva de política pública, las cuotas han surgido como una propuesta de resolución frente a un problema de ausencia

de equidad política entre varones y mujeres en las democracias contemporáneas (Gallo y Giacobone 2001; Dahlerup y Freidenvall 2005; Toppi 2016; Archenti y Tula 2019).

El impulsar las cuotas de género como política pública responde a diferentes orígenes y características. En primer término, puede distinguirse entre el Estado y los partidos políticos como fuente para la introducción de las cuotas en las listas de candidaturas. Esto es así en tanto estas últimas pueden implementarse ya sea por una legislación general que obligue a todos los partidos por igual a cumplir con ella (es decir con el cumplimiento de la cantidad de mujeres candidatas que exija la ley) de cara a la participación en las elecciones o mediante una cuota voluntaria (en tanto la establece el partido y no la ley) explicitada por cada partido político en su carta orgánica. Por otro lado, puede diferenciarse entre la presencia de escaños reservados que remiten a bancas exclusivas para las mujeres (las cuales no pueden ser ocupadas por varones) y las cuotas legislativas de las que se desprende el porcentaje mínimo que las primeras deberían ocupar en las listas de candidaturas (Peschard 2002; Marx, Borner y Caminotti 2007; Krook 2008; Caminotti y Freidenberg 2016). En un caso o en el otro, se está ante acciones vinculadas a la llamada discriminación positiva (Archenti 2000), en tanto son diferentes alternativas para promover la mayor participación política de las mujeres en la arena política y representativa.

Desde la literatura también se indicó que para asegurar un incremento destacable en la presencia de mujeres a nivel representativo, no basta con la mera introducción de cuotas de género, sino que la probabilidad de alcanzar dicho objetivo estaría más bien vinculada a la combinación de diferentes factores, muchos de los cuales surgirán del diseño normativo que las englobe. En resumidas cuentas, los elementos serían los siguientes: a) que las cuotas sean obligatorias para todos los partidos políticos; b) que exista un porcentaje mínimo de mujeres en la lista de candidaturas; c) que haya un mandato de posición claro (es decir que se indique en qué lugar de las listas deben encontrarse mujeres) y en posiciones competitivas; d) que se aplique una sanción (por ejemplo, la no oficialización de la lista) a los partidos que no cumplan con la cuota establecida; e) la presencia de listas cerradas y bloqueadas (el total de nombres y el orden de las candidaturas indicadas en la lista es fijo y no puede modificarse una vez oficializada la misma), lo cual impediría la manipulación de los nombres y del orden de las mujeres candidatas; f) la representación proporcional (en combinación con listas cerradas y bloqueadas) con magnitudes medianas a grandes;<sup>2</sup> g) ausencia de un comportamiento minimalista (limitarse al cumplimiento de la cuota establecida por la normativa) por parte de los partidos políticos a la hora de conformar las listas (Htun y Jones 2002; Schmidt-Bayer 2006; Archenti y Tula 2008; Archenti y Tula 2014; Caminotti y Freidenberg 2016).

Desde la literatura se ha remarcado que las políticas tendientes a alcanzar un marco de mayor equidad en la representación de género no debían limitarse a las cuotas sino que deberían ir más allá, a partir de la paridad. Más cuando se evidenciaba la presencia de límites en los resultados de las cuotas, representado ello en un techo que alcanzaba la representación femenina,

que no lograba superarse (Archenti y Tula 2008; Johnson 2014; Caminotti 2017). Fruto de ello, la introducción de las cuotas y posteriormente de la paridad, remitían a dos etapas diferentes pero relacionadas entre sí, respecto a la inclusión política de las mujeres, pues el techo alcanzado por las cuotas de género debía ser superado por una alternativa igualitaria como la paridad (Archenti y Tula 2019). Esta no sería entendida únicamente como una medida correctiva más, sino como una redefinición de la concepción democrática, sosteniendo la necesidad de la equidad plena entre los géneros, siendo la representación política (la paridad debería encontrarse a nivel político, social y económico) uno de los ámbitos donde esto debería reflejarse (Marques-Pereira 2004; Millard 2008; Rodríguez Ruíz y Rubio-Marin 2008; Albaine 2010; Praud 2012; Piscopo 2016; Tula 2017). De esta manera, la paridad implicaría abandonar un porcentaje mínimo de mujeres en las listas, para exigir un escenario de equidad en las nominaciones con el género masculino (tendiente al 50% para cada sexo), ordenados de forma secuencial y alternada (Archenti y Tula 2014). Como destacan Mariana Caminotti y Flavia Freidenberg (2018) el buen funcionamiento de la paridad (del mismo modo que las cuotas de género) también dependería de las exigencias relacionadas al mandato de posición, al hecho de que se vincule con las listas de titulares y suplentes, que se establezcan sanciones frente al incumplimiento y que no se permitan excepciones en su implementación, aspectos referenciados más arriba en esta sección.

Vemos pues, que desde la literatura se ha resaltado la importancia de una combinación de factores definidos para alcanzar el objetivo que se persigue tanto con las cuotas como con la paridad, el cual atañe a una mayor igualdad en las condiciones de representación entre los varones y las mujeres. De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, salvo la magnitud de distrito (pequeña, mediana o grande), el formato de listas (si son o no cerradas y bloqueadas) y el comportamiento partidario (si es o no minimalista), los demás elementos pueden surgir (de señalarse explícitamente) desde el mismo diseño normativo que promueve la incorporación de las cuotas o la paridad: la obligatoriedad del cumplimiento para todos los partidos; el porcentaje de mujeres a presentar en las listas; el mandato de posición; la implementación de sanciones ante el incumplimiento de la cuota. De este modo, se destaca el diseño normativo como elemento destacable a la hora de evaluar a las cuotas y la paridad como políticas públicas que buscan promover una representación ecuánime de género. Partiendo de esta última afirmación, se comenzará a analizar a los casos de estudio desde la próxima sección.

## **2. El diseño normativo en Argentina y Paraguay**

Teniendo en consideración lo planteado en la sección previa, puede comenzar a indicarse que Argentina y Paraguay han diferido sustancialmente en las características de las normativas respectivas. Por un lado, en el diseño de las cuotas de género; por otro, porque (hasta el momento) solo Argentina ha adoptado la paridad. Como se desarrollará a continuación, los puntos más destacables en la comparación, se encuentran en el

ámbito de obligatoriedad para la implementación de la normativa, en el piso mínimo de mujeres que deberían encontrarse en las listas de candidaturas y en las características del mandato de posición fijado por la ley.

Ambos países introdujeron las cuotas de género en la década de 1990 aunque con unos años de diferencia: Argentina en 1991 mediante la Ley 24012 y Paraguay en 1996 con la Ley 834. En Argentina la primera implementación sucedió en 1993 en la renovación parcial de la Cámara de Diputados, mientras que en el Senado tuvo su primera experiencia en 2001, año a partir del cual comenzó a elegirse de manera directa a los/las representantes de la cámara alta. En 2017 Argentina introdujo la paridad de género para la elección de legisladores nacionales y del Mercosur, en virtud de la Ley 27412. En Paraguay la primera oportunidad en la que se implementó esta normativa para la conformación de ambas cámaras del Congreso Nacional fue en 1998.

El análisis que sigue se basa en la normativa y también en la amplia literatura que ha discutido las características de ambos diseños normativos. Los estudios que han evaluado lo sucedido en la Argentina han destacado la presencia de un piso mínimo con un mandato de posición explícitamente indicado, pero al mismo tiempo han señalado la tendencia a un comportamiento minimalista de parte de los partidos políticos en el cumplimiento de las cuotas (Archenti 2000; Gallo y Giacobone 2001; Tula 2002; Marx, Borner y Caminotti 2007; Archenti y Tula 2008; Lopreite 2015; Toppi 2016). Frente a ello, se ha promovido la necesidad de la introducción de la paridad en un marco de secuencialidad y de forma alternada entre los géneros (Caminotti 2017; Tula 2017; Archenti y Tula 2019). Los estudios sobre Paraguay han focalizado en cambio en la presencia de una cuota baja, con un mandato de posición que le brinda a los partidos mayor discrecionalidad en el cumplimiento de la misma y también en el hecho de ser un caso donde la normativa es solo aplicable en las primarias y no en la competencia general (Duarte Recalde 2013; Soto y Schwartzman 2014; Bareiro y Soto 2015; Soto 2015, Zub Centeno 2015; Toppi 2018). A continuación se desarrollan estos aspectos en mayor detalle.

Hay dos aspectos de la normativa donde se resalta la coincidencia en el diseño e implementación (sea de cuotas o de paridad) en Argentina y Paraguay: la aplicación obligatoria para todos los partidos, y la no oficialización de las listas que no cumplan con el porcentaje (cuota o paridad) establecido por la ley.

Más allá de estos aspectos compartidos, las diferencias adquieren relevancia:

a) *Nivel exigido de candidatas presentes y sanciones ante el incumplimiento*: los diseños normativos de cuotas han partido de lo que anteriormente se ha señalado como cuotas legislativas, es decir un porcentaje

de mujeres candidatas que deben encontrarse en las listas. Sin embargo, el nivel de cuota exigido ha diferido en los casos. En Argentina se estableció un piso del 30% (con la Ley 24012) y se llegó a la paridad a partir de la exigencia de ubicación intercalada de mujeres y varones (con la Ley 27412). En cambio, en Paraguay el porcentaje es del 20%. Así pues, en el primero se le ha impuesto a los partidos políticos una mayor presencia de mujeres candidatas que en el segundo. El no cumplir con lo establecido, implicaría en ambos países, la no oficialización de la lista de candidaturas propuesta.

b) *Ámbito de implementación*: si bien los diferentes diseños normativos contemplados, son de implementación obligatoria para todas las fuerzas políticas, difieren en el ámbito donde esto debe ocurrir. En el caso de Argentina las cuotas y la paridad han debido alcanzar a las listas de candidaturas para la elección general (y no solo las primarias). Sin embargo, en Paraguay no hay referencia sobre las listas generales sino sobre las candidaturas para las primarias partidarias. Esto significa, que con las cuotas de género, en la Argentina no debían poder presentarse listas sin al menos un 30% de mujeres y con la paridad dicha exigencia ha comenzado a ser aún mayor, mientras que en Paraguay pueden participar en la elección general partidos políticos con una oferta de candidatos enteramente masculina, en tanto las cuotas impactan únicamente sobre las listas para las primarias.

c) *Mandato de posición*: en los dos países estudiados, el diseño normativo estableció un mandato de posición aunque con características diferentes, lo cual en definitiva ha impactado de manera diversa en el nivel de discrecionalidad que se ha tenido desde las organizaciones partidarias la hora de constituir las listas de candidaturas. En la Argentina, las especificaciones del mandato de posición con las cuotas se fue modificando con el fin de asegurar la adecuada presencia de mujeres en las listas. Se destacan dos decretos en

tal sentido. El 1246/2000 establecía que si bien era indiferente iniciar la lista con un varón o una mujer, la segunda ubicación debía corresponder a una persona del sexo opuesto. También señalaba que en los casos con dos cargos a renovar, en las listas una de las candidaturas debía corresponder para una mujer. Luego también se indicaba que debía haber al menos una mujer por cada dos varones y que no podía nominarse a tres personas del mismo sexo hasta tanto cubrir el 30% exigido por la ley. El decreto 451/2005 modificó el anterior en tanto se consideró que establecía valores máximos y no mínimos para el comportamiento partidario. Así, se modificó en el sentido de que en caso de renovarse dos escaños, en la lista de candidaturas en uno de los dos lugares debía nominarse “como mínimo” una mujer y que en los casos donde hubiera mayor cantidad de candidaturas, por cada dos varones debía encontrarse “como mínimo” una mujer. En resumidas cuentas, el mandato de posición ha establecido que en caso de renovarse dos cargos, uno de ellos debía corresponder para una mujer y en caso de una mayor cantidad de cargos en juego, no debía encontrarse más de dos varones seguidos antes de la aparición de una candidata en la lista. Por su parte, La Ley 27412 fue explícita en el camino a seguir: debían conformarse las listas ubicando de manera intercalada a las mujeres y los varones, desde la primera candidatura titular hasta la última suplente. En el caso de Paraguay el mandato de posición ha sido menos preciso, permitiendo una mayor discrecionalidad en su implementación. La única indicación que desde la normativa se desprende en este aspecto, es la que señala que deben conformarse las listas de candidaturas bajo el criterio de una mujer por cada cinco lugares en lista, sin indicarse la ubicación precisa que deberían ocupar dentro de dicho quinteto. Por lo aquí indicado, el mandato de posición de las cuotas en Paraguay presenta una menor robustez que el caso argentino en términos de la exigencia sobre la ubicación que las mujeres tendrían que ocupar en las listas de candidaturas.



El caso argentino se ubicaría en consecuencia en una posición más favorable que el paraguayo en pos de la expectativa teórica para incrementar la presencia de mujeres en las cámaras. Mientras en Argentina la cuota ha sido superior (30 % y paridad, frente a un 20%), el ámbito de aplicación ha alcanzado a la elección general (frente a las primarias) y el mandato de posición ha sido más preciso (frente a uno que ofrece mayor discrecionalidad respecto a la ubicación de las mujeres).

### **3. El impacto del diseño normativo nacional en Argentina y Paraguay**

Argentina y Paraguay son países con sistema parlamentario bicameral, con una Cámara de Diputados y un Senado. No obstante existen características particulares que las diferencian. En lo que interesa a este trabajo, difieren en la cantidad de escaños con las que cuentan cada una, en los procedimientos de selección de los/las representantes, en la renovación (parcial o total) de las cámaras y en el número de bancas con las que cuentan los/las diputados/as y senadores/as.

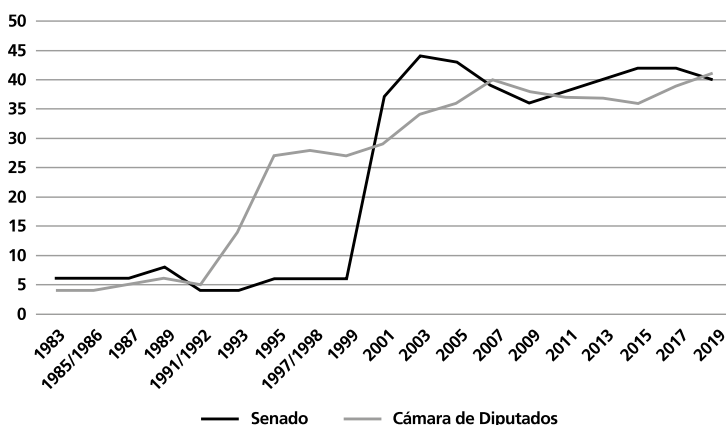
En Argentina la Cámara de Diputados (257 miembros) es definida mediante un proceso de representación proporcional (con listas cerradas y bloqueadas), con distritos (las provincias y la Ciudad de Buenos Aires) de magnitud efectiva variable (entre dos y treinta y cinco bancas en juego) y con renovación parcial cada dos años. En línea con estos últimos puntos, la cantidad mínima de bancas es de cinco y la máxima es de setenta (correspondiendo este último valor a la Provincia de Buenos Aires). Como la renovación es parcial, los distritos de menor cantidad de bancas renuevan dos y tres, mientras que la Provincia de Buenos Aires hace lo propio con treinta y cinco cada dos años. Por su parte la Cámara de Senadores (72 miembros) cuenta para su conformación con un sistema de mayoría simple (con listas cerradas y bloqueadas), donde la fuerza ganadora de la elección se lleva dos bancas, mientras que la segunda obtiene un escaño. Esto significa que cada distrito cuenta con tres senadores/as, los cuales renuevan por tercios cada dos años.

En Paraguay la Cámara de Diputados (80 integrantes actualmente) se conforma a partir de un procedimiento proporcional de transformación de votos en bancas (con listas cerradas y bloqueadas), con distritos de magnitud variable (entre uno y veinte) y la renovación es total cada cinco años. El Senado (45 senadores/as en la actualidad) también es elegido a partir de un sistema proporcional (con listas cerradas y bloqueadas) y del mismo modo que con los/las diputados/as, la renovación es total cada cinco años. La diferencia en Paraguay entre ambas cámaras, es que para el Senado el país se transforma en distrito único (lo cual significa que los partidos presentan listas de cuarenta y cinco candidaturas).

De este modo, se observa la presencia de tres cámaras de representación proporcional (la Cámara de Diputados de ambos países y el Senado de Paraguay), mientras que la restante (el Senado de Argentina) es de representación mayoritaria (con dos de las tres

bancas de cada provincia para la fuerza ganadora en el distrito). Siguiendo esta distribución, podría suponerse (a partir de la expectativa teórica sobre el impacto positivo de la magnitud y sin considerar la presencia siquiera de las cuotas) que Paraguay (al tener dos cámaras con representación proporcional con magnitudes que no son todas *chicas*, sino que incluye *medianas* y *grandes*) estaría en mejor posición que la Argentina para la promoción de una mayor equidad de género en la arena legislativa. Sin embargo, como se verá a continuación solo en Argentina la presencia de mujeres en ambas cámaras ha superado la cuota establecida por la Ley 24012 (sin alcanzar la paridad indicada por la actualmente vigente Ley 27412), mientras que en Paraguay nunca se ha superado el 20% de mujeres en ninguna de las cámaras del Congreso Nacional.

**Gráfico 1:** Presencia de mujeres en ambas Cámaras del Congreso Nacional de Argentina (1983-2019)



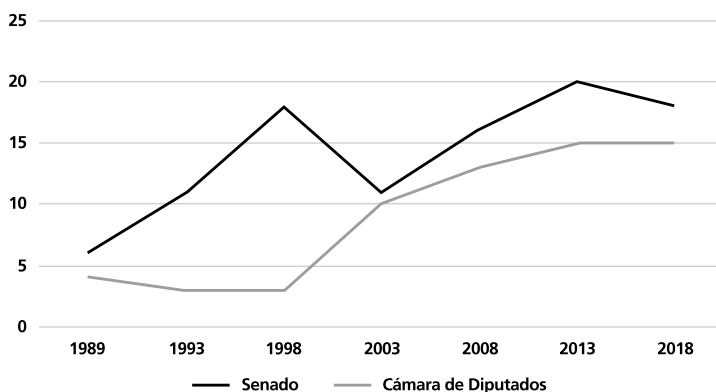
**Fuente:** Elaboración propia en función de datos de Marx, Borner y Caminotti (2007), Toppi (2016) y *Gender Quotas Database*.

En el caso de Argentina la normativa vinculada a las cuotas de género se implementó por primera vez en 1993 para la renovación parcial de la Cámara de Diputados de la Nación. Esto significa que recién en 1995 todas las bancas fueron electas a partir de listas de candidaturas que debieron atenerse al cumplimiento del porcentaje exigido de mujeres candidatas. Esto también explica lo sucedido en ambas renovaciones con el nivel del incremento de la presencia femenina en la cámara, pues fueron en estas donde se observan los aumentos más pronunciados respecto al pasado inmediato (de 5% a 14% en 1993 y de 14% a 27% en 1995). En términos de la comparación entre el periodo previo y posterior a la introducción de las cuotas se observa una destacable diferencia en lo que hace al porcentaje de mujeres diputadas, pues desde el regreso a la democracia en 1983 y hasta 1993, dicho valor nunca alcanzó los dos dígitos (el máximo hasta entonces

había sido de 6% en 1989), pero desde la implementación de las cuotas la situación cambió desde un mínimo de 14% en 1993 (con la primera renovación parcial) hasta un máximo de 40% en 2007. Desde 2019 rige la conformación de las listas de candidaturas con paridad entre varones y mujeres. Es de destacar que su primera implementación permitió no solo superar el porcentaje previo (39%) sino también alcanzar el máximo histórico hasta la fecha (41 % de mujeres en la Cámara de Diputados).

En el Senado las cuotas de género comenzaron a tener vigencia en 2001. Por esto último y debido a la renovación total de la cámara en aquel año (desde 2003 es por tercios), se observa un 37% de senadoras, 31% más que en 1999, cuando en esa había solo un 6% de mujeres. Es de destacar también que antes de las cuotas y desde el regreso a la democracia el porcentaje de mujeres en el Senado no había superado el 8% (cifra del año 1989). Mientras tuvieron vigencia las cuotas de género, el punto máximo de mujeres en el Senado se encuentra en 2005 (43%). A diferencia de lo sucedido en la Cámara de Diputados, la paridad no implicó en 2019 un incremento respecto al periodo inmediatamente anterior, pues el porcentaje de senadoras se encuentra en el 40% (dos puntos menos que en 2017).

**Gráfico 2:** Presencia de mujeres en ambas Cámaras del Congreso Nacional de Paraguay (1989-2018)



**Fuente:** Elaboración propia en función de datos de Soto y Schwartzman (2014) y *Gender Quotas Database*.

Las cuotas de género se implementaron por primera vez en Paraguay en 1998, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. Al ser ambas cámaras de renovación total cada cinco años, desde 1998 se han llevado adelante en total cinco elecciones con la vigencia de la normativa aquí estudiada. En la Cámara de Diputados la aplicación de las cuotas no generó un incremento que evidencie un aumento progresivo que se repite hasta 2013 inclusive (10% en 2003; 13% en 2008 y 15% en 2013), ya que en 2018 el porcentaje fue el mismo que cinco años atrás. No obstante esta evolución, es de destacar

que las diputadas nunca superaron el 15% del nivel alcanzado en las últimas dos renovaciones totales), lo cual implica un valor menor del indicado por la normativa como cuota para las listas de candidaturas en las primarias partidarias.

En la Cámara de Senadores se verificó en 1998 un incremento en el porcentaje de senadoras respecto a 1993 (18% en 1998 frente al 11% en 1993); sin embargo la tendencia no continuó en 2003 ya que se volvió al nivel registrado con anterioridad a las cuotas (11%). En 2008 y 2011 la direccionalidad recuperó el sendero positivo, al punto que en 2011 se evidencia el porcentaje máximo de mujeres representantes alcanzado en ambas cámaras del Paraguay que fue de 20% (idéntico valor al indicado por la normativa para las cuotas). Finalmente, 2018 no superó el porcentaje previo sino que registró un leve retroceso al 18%.

A partir de esta breve reseña pueden formularse algunas reflexiones que se desprenden de la comparación:

- i) Desde la introducción de las cuotas de género en ambos países, solo en Argentina el porcentaje de mujeres en las cámaras superó el piso establecido por la normativa para las listas de candidaturas (en el Senado desde la primera implementación en 2001 y en la Cámara de Diputados desde el año 2003). En Paraguay nunca se superó la cuota, sino que el punto máximo fue el alcanzado en el Senado en 2013 cuando el porcentaje de mujeres en los escaños fue de 20%;
- ii) En ninguno de los países se alcanzó (hasta el momento en el que se escriben estas líneas) un escenario de paridad de 43% en el Senado (año 2005) y 41% en la Cámara de Diputados (año 2019, con paridad), mientras que en Paraguay el máximo en el Senado fue 20% (año 2013) y 15% en Diputados (años 2013 y 2018). Se observa pues, que la presencia de mujeres sigue aún lejos al 50% del escenario de paridad en ambos países;
- iii) En Argentina se advierte un impacto relevante de la primera implementación de las cuotas de género en ambas cámaras, pues en comparación al momento previo (es decir renovación sin cuotas) hay un incremento en la presencia de diputadas y de senadoras. En lo que hace a la primera aparición en escena de la paridad, se ha generado un leve

aumento en la Cámara de Diputados, pero no el Senado. Por su parte, en Paraguay la primera implementación implicó un aumento en el Senado pero no en la Cámara de Diputados, donde la primera elección con cuotas registró el mismo porcentaje que en la renovación previa (sin cuotas). En otros términos, el impacto inmediato de las cuotas en Argentina fue mayor que el registrado en Paraguay. La paridad ha tenido hasta el momento resultados modestos pero positivos en la Cámara de Diputados de la Argentina;

iv) Paraguay tiene un Senado con renovación total a distrito único y una Cámara de Diputados con renovación total en distritos de magnitud variable. En Argentina se encuentra un Senado con renovación por tercios con un sistema mayoritario (dos bancas para la primera fuerza y una para la segunda) y una Cámara de Diputados con renovación por mitades en distritos de magnitud variable. Pese a estas características vinculadas a la elección y renovación de representantes, Paraguay ha tenido un peor desempeño que Argentina en términos de la representación femenina. Esto demuestra que la magnitud de distrito por sí sola no beneficia la presencia de mujeres en las cámaras.

#### **4. Congresos y género en la actualidad**

Como se desprende de la sección anterior, ya en un escenario de implementación de la paridad y luego de la última renovación por tercios en el año 2019, el Senado en Argentina pasó a contar con un 40% de mujeres, y la Cámara de Diputados 41% (su máximo histórico). En Paraguay, con la renovación total del año 2018, el Senado se encuentra conformado por un 18% de mujeres; la Cámara de Diputados hace lo propio con un 15%. Si bien el Senado argentino presenta 40% de mujeres, 83% de las provincias argentinas (sumando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) solo cuenta en la actualidad con una senadora. Los distritos que tienen dos senadoras son las provincias de Mendoza, Neuquén, Santa Cruz y Tucumán.

Sin embargo en esas cuatro provincias se registró una misma situación: en la fuerza política ganadora la candidata mujer fue segunda en la lista, mientras que en la alternativa electoral que secundó a la vencedora una mujer encabezó su propuesta, resultando así electa. Esto

permitió que dichos distritos pasaran a tener dos bancas (de tres) para ser ocupadas por senadoras electas. Adicionalmente, se desprende de la Tabla 1 que en ninguna provincia (incluyendo las anteriores) las dos listas que obtuvieron representación en la cámara fueron simultáneamente encabezadas por una mujer. En cambio, en más del 70% de dichos escenarios ambas listas electas fueron lideradas por varones. Puede agregarse que únicamente en 8% de los distritos la lista ganadora tuvo una mujer en el primer lugar y que en poco más del 20% fue una mujer la que encabezó la fuerza política que salió segunda de la elección. En resumidas cuentas, puede concluirse que en la mayoría de los casos (evaluándose la última renovación al momento de la redacción de este estudio), el ingreso de mujeres a la Cámara de Senadores mediante el proceso electoral ha estado vinculado a la segunda banca obtenida por la fuerza ganadora de la elección (incluso con la vigencia de la paridad).

**Tabla 1:** Mujeres en listas para el Senado Nacional en Argentina (2015–2019)

Distrito	Ubicación de la candidata en la fuerza ganadora	Ubicación de la candidata en segunda fuerza electoral	Cantidad de candidatas que ingresaron
Buenos Aires	Segunda	Primera	Dos*
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Segunda	Segunda	Una
Catamarca	Segunda	Segunda	Una
Chaco	Segunda	Segunda	Una
Chubut	Segunda	Segunda	Una
Córdoba	Primera	Segunda	Una
Corrientes	Segunda	Segunda	Una
Entre Ríos	Segunda	Segunda	Una
Formosa	Segunda	Segunda	Una
Jujuy	Segunda	Segunda	Una
La Pampa	Segunda	Segunda	Una
La Rioja	Segunda	Segunda	Una
Mendoza	Segunda	Primera	Dos
Misiones	Segunda	Segunda	Una
Neuquén	Segunda	Primera	Dos
Río Negro	Segunda	Segunda	Una
Salta	Segunda	Segunda	Una
San Juan	Segunda	Segunda	Una
San Luis	Segunda	Segunda	Una
Santa Cruz	Segunda	Primera	Dos
Santa Fe	Segunda	Segunda	Una
Santiago del Estero	Primera	Segunda	Una
Tucumán	Segunda	Primera	Dos
Tierra del Fuego	Segunda	Segunda	Una

\* La Senadora Cristina Fernández de Kirchner fue electa Vicepresidenta en el año 2019. Fue reemplazada por Jorge Taiana. **Fuente:** Elaboración propia con base en el *Atlas Electoral* de Andy Tow.

En la Cámara de Diputados, solo 25% de las provincias alcanza o supera en la actualidad un escenario de paridad entre varones y mujeres. Esto significa que la mayoría de las provincias tiene más representantes de género masculino que del femenino entre sus representantes en esta cámara. Chaco (57%), Corrientes (57%), Entre Ríos (56%), Río Negro (60%), Santiago del Estero (57%) y Tierra del Fuego (60%) son las provincias con mayor o igual presencia de diputadas que de diputados. Por su parte 54% de las

provincias tiene no más del 40% de mujeres entre sus representantes: Catamarca (40%), Chubut (40%), Formosa (40%), Jujuy (33%), La Pampa (20%), La Rioja (20%), Mendoza (30%), Misiones (29%), Neuquén (20%), Salta (29%), San Juan (17%) –siendo esta la provincia con menos diputadas en la actualidad– San Luis (20%) y Santa Cruz (40%). Los distritos con mayor magnitud superan el 40% pero sin alcanzar un escenario de paridad: Buenos Aires (47%), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (44%), Córdoba (44%) y Santa Fe (42%). De este modo, si bien la Cámara de Diputados ha logrado superar el 30% inicialmente exigido por la Ley 24012 para las listas de candidaturas y ha alcanzado su porcentaje máximo de mujeres representantes luego de la primera implementación de la paridad, ocurre lo mismo que en el Senado: sigue habiendo más varones que mujeres en el conjunto y en la mayoría de los distritos vistos de manera individual.

El escenario indicado se encuentra relacionado con lo sucedido en las dos renovaciones parciales de 2017 y 2019 (las cuales implican, de manera agregada, en conjunto, la renovación total de la cámara). Contemplando las listas que obtuvieron representación para la Cámara de Diputados en todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Tabla 2 se indican los valores máximos y mínimos del porcentaje de mujeres en dichas listas. Un dato a recordar es que en 2017 se implementaron las cuotas de género, mientras que en 2019 ya encontramos la paridad para las listas. Pese a ello, en la última renovación parcial no se aprecia un incremento sustantivo de mujeres en listas respecto a lo sucedido en 2017. En este último año, hubo convivencia de propuestas que alcanzaron o superaron un escenario de paridad con aquellas que presentaron un comportamiento minimalista en el cumplimiento de la cuota. Esto es así, al punto que si se analizan los distritos donde ocurrió una cosa o la otra, surgen los siguientes datos: en el 67% de los distritos, hubo al menos una lista que alcanzó o superó la paridad (sin que esta aún esté vigente). Pero también, en un 67% de los mismos escenarios, se identifican listas con un comportamiento más minimalista (menos del 40% de las candidaturas fueron ocupadas por mujeres). En 2019, solo en el 50% de las provincias, todas las listas de candidaturas presentaron un escenario de paridad. Esto significa, que en la otra mitad de los casos, hubo al menos una lista que presentó menos de 50% de mujeres como candidatas (por ende, se identifica la permanencia de un comportamiento minimalista). Entonces, ¿por qué la continuidad de esta divergencia en un escenario con paridad? La respuesta implica una interacción entre la cantidad de bancas en juego, con la ubicación de los varones y las mujeres en las listas. Así, si el número es impar (3, 5, etcétera) y el porcentaje de mujeres es inferior al 50% (incluso en un marco de paridad), significa que la lista fue encabezada por un varón. En 2019, Chubut, Córdoba, Formosa, La Rioja, Río Negro y San Juan fueron casos con magnitudes impares y donde ninguna lista que obtuvo representación parlamentaria alcanzó el escenario de paridad, producto de que todas ellas fueron encabezadas por varones.

Si se efectúa un análisis desde la cantidad de bancas en juego se puede dividir a los distritos entre aquellos que tienen una magnitud grande (más de diez bancas), mediana (entre seis y diez) y chica (hasta cinco) de acuerdo a la ya citada clasificación de Nohlen

(2004). La Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires son los distritos de mayor magnitud y el máximo alcanzado por una lista con representación en el Congreso se registró en la primera (51% en 2019). El mínimo también se encontró en la Provincia de Buenos Aires (31% en 2015). Por su parte, Córdoba y Santa Fe son los distritos de magnitud mediana. Destaca el primer caso por encontrarse un comportamiento minimalista en todas las fuerzas que accedieron al Congreso (33% en 2017 y 44% en 2019). A diferencia de ello, Santa Fe tuvo listas con un 50% (2019) o por arriba de dicho número (2017). El resto de los distritos cuentan con magnitudes menores. En los distritos de magnitudes pequeñas, por el diseño de la normativa (sea cuotas o paridad) y por la exigencia de su cumplimiento (que no implica que las candidaturas tengan que iniciar necesariamente con una mujer), puede llevar a que las listas queden muy por encima o muy por debajo del 50%. Por ejemplo, de haber tres bancas en juego, si va solo una mujer, el porcentaje es 33% pero si van dos es 67%. La convivencia de ambas situaciones (en el mismo año) ocurrió en 2017 (Catamarca, Corrientes, Misiones, Neuquén y Salta) y 2019 (Chaco, Jujuy, Mendoza y Tierra del Fuego).

De la Tabla 2 se desprende un dato adicional que debe ser indicado. En 2017, se evidencia la presencia de una lista que obtuvo representación pero que tuvo un porcentaje de mujeres menor al indicado por la normativa. En otros términos, hubo participación de listas que no cumplieron las exigencias de la Ley 24012 respecto al piso de la cuota. Esto sucedió en Tucumán. En este sentido, el *Equipo Latinoamericano de Justicia y Género* (ELA) es una organización de la sociedad que civil que ha denunciado el incumplimiento de la cuota por parte de diversas fuerzas políticas en la Argentina. En un informe sobre lo sucedido en 2017 que ELA realizó junto a la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, el Consejo Nacional de las Mujeres y a otras organizaciones de la sociedad civil como la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Fundación Mujeres en igualdad (MEI) y la Fundación Siglo 21, se sostiene que ha habido un comportamiento deficitario de la Justicia Electoral, por la presencia de casos de incumplimiento de la cuota exigida frente a los cuales no se actuó de oficio permitiendo que las listas terminaran siendo oficializadas. Adicionalmente, también se indica que esta práctica se ha encontrado en fuerzas pertenecientes a todo el arco político.<sup>3</sup> De este modo, las sanciones si bien presentes en el diseño normativo, no siempre se habrían aplicado de manera adecuada.



**Tabla 2:** Mujeres en listas con representación en la Cámara de Diputados en Argentina (2017-2019)<sup>4</sup>

Distrito/magnitud 2017 y 2019	% máximo 2017	% mínimo 2017	% máximo 2019	% mínimo 2019	% Diputadas sobre total del distrito (actual)
Buenos Aires/ 35 y 35	46%	34%	51%	49%	47%
C. de Buenos Aires/ 13 y 12	38%	38%	50%	50%	44%
Catamarca/ 3 y 2	67%	33%	50%	50%	40%
Chaco/ 4 y 3	50%	50%	67%	33%	57%
Chubut/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	40%
Córdoba/ 9 y 9	33%	33%	44%	44%	44%
Corrientes/ 3 y 4	67%	33%	50%	50%	57%
Entre Ríos/ 5 y 4	60%	40%	50%	50%	56%
Formosa/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	40%
Jujuy/ 3 y 3	67%	67%	67%	33%	33%
La Pampa/ 3 y 2	33%	33%	50%	50%	20%
La Rioja/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	20%
Mendoza/ 5 y 5	40%	40%	60%	40%	30%
Misiones/ 3 y 4	67%	33%	50%	50%	29%
Neuquén/ 3 y 2	67%	33%	50%	50%	20%
Río Negro/ 2 y 3	50%	50%	33%	33%	60%
Salta/ 3 y 4	67%	33%	50%	50%	29%
San Juan/ 3 y 3	33%	33%	33%	33%	17%
San Luis/ 3 y 2	33%	33%	50%	50%	20%
Santa Cruz/ 3 y 2	33%	33%	50%	50%	40%
Santa Fe/ 9 y 10	56%	33%	50%	50%	42%
Santiago del Estero/ 3 y 4	67%	67%	50%	50%	57%
Tucumán/ 4 y 5	50%	25%	40%	40%	44%
Tierra del Fuego/ 2 y 3	50%	50%	67%	33%	60%

**Fuente:** Elaboración propia con base en el *Atlas Electoral* de Andy Tow.

En lo que refiere al Senado de Paraguay, es de destacar que la conformación actual de esta cámara presenta 18 % de mujeres en el total de 45% de integrantes. La última renovación no se ha diferenciado a la tendencia histórica iniciada con la primera implementación de las cuotas de género en 1998, la cual no ha superado el 20%.

La Tabla 3 presenta a las fuerzas políticas que obtuvieron bancas en el Senado de Paraguay. Al relacionarse el cumplimiento de las cuotas de género con las listas primarias y no las de la competencia general, estas no están obligadas a reproducir el piso mínimo y el mandato de posición establecido por la normativa. Las consecuencias directas de ello se encuentran reflejadas en la tabla mencionada. Aunque la mayoría de las agrupaciones tuvieron un porcentaje superior al 30 % de candidatas a senadoras, se encuentra el caso del Partido Colorado que presentó una lista con solo 18% de mujeres (8 candidatas en un total de 45), lo cual representa un porcentaje menor al establecido por el diseño vigente. Un segundo aspecto interesante remite a la mejor posición alcanzada por una mujer en las listas consideradas. Es de destacar la discrepancia en este aspecto entre las agrupaciones, pues la mejor ubicación alcanzada en la lista, va desde la primera candidatura hasta la novena. Como se mencionó recién, esta divergencia es producto de la ausencia de un mandato de posición para las listas generales, lo cual le otorga a los partidos una discrecionalidad en la conformación (en términos de cantidad y distribución) de género de sus listas de candidaturas. El resultado final de la combinación de estos sucesos, es la baja presencia de mujeres en

la cámara. Destacan en este aspecto las dos fuerzas más votadas y con más bancas ganadas, pero también las que peor primera ubicación le otorgaron a mujeres en sus listas para el Senado. El Partido Colorado obtuvo 17 escaños y solo 2 correspondieron a personas de sexo femenino; el partido Liberal Radical Auténtico consiguió 13 bancas, de las cuales 3 pasaron a ser ocupadas por mujeres.

**Tabla 3:** Mujeres en listas de partidos con representación en el Senado de Paraguay (2018)

Partido político con representación en el Senado	Mujeres en lista	Mejor posición	% sobre total de lista	Bancas obtenidas	Mujeres electas
Colorado	8	7	18%	17	2
Cruzada Nacional	17	5	38%	1	0
Democrático progresista	19	1	42%	2	1
Frente Guasú	14	3	31%	6	1
Hagamos	18	5	40%	2	0
Liberal Radical Auténtico	14	9	31%	13	3
Patria Querida	14	3	31%	3	1
U. Nacional de Ciudadanos Éticos	20	4	44%	1	0

**Fuente:** elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral del Paraguay

La situación en la Cámara de Diputados dista de ser mejor. Partiendo del 15% de bancas ocupadas por mujeres desde la renovación de 2018, se destaca que en la mayoría de los departamentos son todos varones los que ocupan las correspondientes bancas. Sobre un total de dieciocho departamentos, doce de ellos no cuentan con mujeres entre sus representantes (la mayoría de ellos con una magnitud pequeña, siendo la excepción Itapuá que renovó seis escaños). Entre aquellos departamentos que sí cuentan con mujeres, están Alto Paraguay (donde la única banca correspondiente a este territorio es ocupada por una mujer), Alto Paraná (con ocho bancas, solo dos banca la ocupa una diputada, esto representa un 25%), Canindeyú (teniendo dos bancas, una es ocupada por una mujer), Caaguazú (una banca sobre seis, es decir un 17%, pertenece a una representante de sexo femenino), Capital (con siete bancas, solo una corresponde a una mujer, representando un 14%), y Central (seis de las veinte bancas son de mujeres, lo cual implica un 30%). De esta manera, de los seis departamentos con mujeres entre sus representantes, cuatro (sobre dieciocho) superan la cuota del 20% establecida por la ley (Alto Paraguay, Alto Paraná, Canindeyú y Central).

**Tabla 4:** Mujeres en listas con representación en la Cámara de Diputados de Paraguay (2018)

Distrito/Magnitud	% máximo	% mínimo	% Diputadas sobre total del distrito (actual)
Capital/ 7	29%	0%	14%
Concepción/ 3	0%	0%	0%
San Pedro/ 5	0%	0%	0%
Cordillera/ 4	0%	0%	0%
Guairá/ 3	33%	0%	0%
Caaguazú/ 6	17%	0%	17%
Caazapá/2	0%	0%	0%
Itapúa/ 6	17%	0%	0%
Misiones/ 2	0%	0%	0%
Paraguari/ 4	50%	0%	0%
Alto Paraná/ 8	38%	13%	25%
Central/ 20	35%	15%	30%
Ñeembucú/ 2	0%	0%	0%
Amambay/ 2	0%	0%	0%
Canindeyú/ 2	50%	0%	50%
Presidente Hayes/ 2	50%	0%	0%
Alto Paraguay/ 1	100%	100%	100%
Boquerón/ 1	0%	0%	0%

**Fuente:** Elaboración propia en función de datos de la Justicia Electoral del Paraguay

La Tabla 4 muestra que los efectos de la ausencia de un piso mínimo también se registran en la Cámara de Diputados. En varios distritos se observa la ausencia de mujeres candidatas en varios distritos o de listas con menos de 20% de mujeres.

En lo que respecta al análisis por magnitudes, tanto el departamento de mayor magnitud (Central) como los de tamaño mediano (Capital, Caaguazú, Itapúa y Alto Paraná) contaron todos con listas con candidatas, pero tres de los cinco también tuvieron oferta sin candidatas (Central, Caaguazú e Itapúa). Por ello, los departamentos que carecieron de mujeres entre todas las candidaturas de las fuerzas políticas que accedieron a la Cámara de Diputados, fueron de magnitud chica. No obstante, se destaca Alta Paraná, departamento con una sola banca en juego, la cual fue ganada por una mujer.

Esta sección tuvo el objetivo de analizar la composición actual en términos de género de las dos cámaras de representantes que conforman el Congreso Nacional de Argentina y de Paraguay. Para ello se evaluó, por un lado, el porcentaje de mujeres que se encuentran en la actualidad en la cámara de diputados y senadores de ambos países y por otro, se consideró el porcentaje de mujeres en las listas de las fuerzas políticas que accedieron a bancas. Finalmente, el porcentaje de mujeres que representan a cada distrito en particular.

En términos del primer aspecto, la Argentina presenta un mayor porcentaje de mujeres que Paraguay tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, superando en

ambos recintos el 40% (en Paraguay, ninguna Cámara llega al 20% actualmente). No obstante, hay un elemento en el que coinciden ambos países. Ni en el pasado ni en la actualidad (en Argentina en un escenario con ley de paridad), se alcanzaron niveles de paridad entre varones y mujeres. Siempre el porcentaje de representantes del género femenino ha sido inferior al masculino (de hecho, en la conformación estudiada en esta sección ha sido la Cámara de Diputados en la Argentina la mejor posicionada al respecto con un 41% de diputadas).

La consideración del porcentaje de mujeres en las listas de las diferentes fuerzas políticas que obtuvieron representación, arrojó información adicional a destacar en términos de la implementación de las cuotas de género y de la paridad (esto último, en el caso argentino). En la Argentina, si bien se ha alcanzado en el Senado el 40% de mujeres, las fuerzas políticas han tendido a tener un comportamiento minimalista en la formación de las listas. Es decir, han sido pocas las listas que obtuvieron representación y que contaron con dos mujeres en su propuesta electoral. La Cámara de Diputados presenta un escenario dispar, pues se observa una mayor coexistencia (incluso dentro de un mismo distrito y en un escenario con paridad) de listas con un comportamiento minimalista y otras superando ampliamente el 50%. No obstante, un punto a recordar también es el hecho de que pese a lo explícito de la normativa sobre el piso mínimo y sobre las sanciones por el incumplimiento, se evidenció la presencia de un caso con un porcentaje menor al exigido y que pese a ello compitió y ganó bancas. Esto se tradujo en la presencia de falencias en la implementación de las cuotas de género en la Argentina.

En lo que respecta a Paraguay, la ausencia de legislación que regule las listas para la competencia general, implicó para el Senado listas por debajo del 20% de mujeres o el hecho de que la primera candidata apareciera en la novena posición sobre cuarenta y cinco. La situación en la Cámara de Diputados distó de ser mejor, pues aquí además de listas con un porcentaje menor al 20%, hubo una gran cantidad que se presentaron sin candidatas mujeres. Así, muchas de las listas que obtuvieron representación parlamentaria en Paraguay durante la renovación de 2018 estuvieron completamente integradas por varones, lo cual no solo significó una restricción para el ingreso de representantes mujeres sino que además evidenció la ausencia de impacto de la legislación existente sobre la competencia general.

El último punto a destacar refiere al porcentaje de mujeres que representa en la actualidad a cada distrito de los que provienen los representantes. Se señaló más arriba que en el Senado de Argentina, 17 % de las provincias cuenta con dos mujeres sobre tres representantes. En el 83% restante los varones son mayoría. En la Cámara de Diputados, las provincias con paridad o más mujeres que varones en la actualidad alcanza el 25%. Como resultado, la tendencia continúa siendo en la actualidad un dominio masculino en la mayoría de los distritos que conforman ambas cámaras. En Paraguay, es la Cámara de Diputados que tiene discriminados a los departamentos pues el Senado se elige a distrito único. Teniendo presente este dato, pudo observarse que actualmente doce de dieciocho departamentos no cuenta con mujeres entre

sus legisladores, o sea un 67%. Por ende, menos del 35% de los departamentos paraguayos tiene legisladoras en la Cámara de Diputados de la Nación.

En definitiva, la actualidad de la representación de mujeres sigue siendo más favorable en la Argentina que en Paraguay. Un diseño normativo más riguroso y de aplicación para las elecciones generales, primero con las cuotas y luego con la paridad, ha sido importante para tal efecto. Sin embargo, el caso argentino ha presentado falencias como lo demuestra tanto la presencia de una oferta que pudo competir y obtener representación pese a no cumplir con el piso exigido como la continuidad de prácticas minimalistas. Una segunda falencia que presenta el caso argentino y compartida con el Paraguay, es la ausencia de un escenario de paridad (en la actualidad y a lo largo del periodo estudiado) en las dos cámaras que conforman el Congreso Nacional. La consecuencia de lo indicado es la esperable: en la actualidad y del mismo modo que a lo largo de la historia parlamentaria, tanto en Argentina como en Paraguay sigue habiendo más varones que mujeres en las bancas del poder legislativo nacional.

## 5. Conclusiones

Las cuotas y la paridad de género integran políticas públicas generadas para incrementar la presencia de mujeres en la arena representativa. Mientras que la Argentina y Paraguay implementaron diseños normativos con presencia de cuotas de género para la confección de listas de candidaturas, únicamente la primera ha establecido la paridad de género. De este modo, las diferencias entre los casos radican en tres aspectos iniciales: las características de los dos diseños vinculados a las cuotas, el hecho de que solo la Argentina ha implementado la paridad, y finalmente en los resultados alcanzados con la implementación de los respectivos diseños.

El éxito de una política pública puede estar relacionado con el diseño de la misma y tanto las cuotas como la paridad de género no son la excepción. Por ello y a partir de lo plasmado recién, puede retomarse la pregunta general del trabajo: ¿qué importancia ha tenido el diseño normativo para el porcentaje de mujeres representantes en los congresos nacionales de Argentina y Paraguay desde su implementación?

Del análisis de las páginas precedentes se desprende que el impacto del diseño normativo ha sido importante en el caso de la Argentina y marginal en la experiencia paraguaya. En ambos casos ha existido un piso mínimo y un mandato de posición, aunque en el caso argentino el primero ha sido superior (30% primero y paridad después) y el segundo es más preciso (con las cuotas se indicaba que en caso de renovarse dos bancas, una debe ser para una mujer y en caso de renovarse dos, no pueden encontrarse más de dos varones antes de una persona de género femenino; mientras que con la paridad se sostiene el principio de secuencialidad y alternancia un varón y una mujer); en Paraguay se exige 20% de cuota y en la lista debe encontrarse al menos una mujer cada

cinco ubicaciones. La diferencia principal y de donde se deriva el efecto central de la política pública se encuentra en que en Argentina la obligatoriedad de las cuotas y de la paridad de género ha alcanzado a las listas para la competencia general, mientras que en Paraguay las cuotas solo se limitan a las listas para las elecciones primarias, lo cual permite que luego los partidos puedan presentarse con propuestas electorales sin reproducir el porcentaje esperado de mujeres.

Que se presenten listas con un porcentaje de mujeres menor al indicado por la normativa o incluso sin presencia alguna del género femenino, como ha ocurrido en Paraguay, indica una falencia del diseño normativo de la política. Ahora bien, en la Argentina pese a la existencia de una legislación de cuotas obligatoria para la conformación de listas de cara a la competencia general, se llegó a identificar la presencia de casos que también han competido con un porcentaje de mujeres menor al exigido por la ley. De esta manera, el diseño normativo en la Argentina también evidenció debilidades en lo que concierne a las sanciones frente al incumplimiento de las cuotas, mientras estas existieron. El trabajo ha cubierto todas las elecciones desarrolladas hasta el momento con cuotas de género en ambos países y con la primera con paridad en Argentina. En este último país, las mujeres han tenido mayores posibilidades que en Paraguay para ingresar al poder legislativo. Este es un punto a favor para dicho país. Sin embargo, en ambos casos, las mujeres han accedido siempre a menos cargos que los varones, ratificándose lo señalado por la literatura respecto al comportamiento minimalista que muchas veces han tenido los partidos a la hora de conformar las listas de candidaturas. Aspecto aún a resolver tanto para Argentina como para Paraguay.

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios esgrimidos por las evaluaciones anónimas. Los mismos permitieron realizar una mejor versión del trabajo en comparación a la original. Por supuesto, ninguno/a de los/las evaluadores/as es responsable por posibles errores u omisiones presentes en estas páginas.

<sup>2</sup> Dieter Nohlen (2004) clasifica a la magnitud de distrito (la cantidad de escaños por los que se compite electoralmente en un distrito específico) en tres niveles: magnitud pequeña (hasta cinco bancas); magnitud mediana (entre seis y diez bancas); magnitud grande (más de diez escaños en juego).

<sup>3</sup> El informe se llama “Ley de Cupo Femenino. Monitoreo del cumplimiento de la ley en las pre-candidaturas de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)”. En el siguiente link se puede descargar el informe Completo: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?muestra&codcontenido=2952&plcontampl=43&aplicacion=app187&cni=15&opc=49>

<sup>4</sup> El porcentaje de diputadas de la última columna es el actual y no implica un necesario correlato con la información de las columnas de candidatas en listas. Esto es así, pues diputados/as originalmente electos/as pueden haber abandonado sus respectivas bancas y haber sido reemplazados/as por personas (no necesariamente del mismo género) que actualmente ocupan dicho escaño. Fuente: elaboración propia con base en el Atlas Electoral de Andy Tow.

## Referencias bibliográficas

**Albaine, Laura** (2010) “Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador (2009)”. *Argumentos. Revista de crítica social* 12: 109-131.

**Archenti, Nélica** (2000) “Representación, Ley de Cuotas y sistemas electorales”. *PostData* 6: 171-194.

**Archenti, Nélica y María I. Tula** (2008) “La Ley de Cuotas en la Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos”. En Nélica Archenti y María I. Tula (editoras) *Mujeres y política en América Latina*. Buenos Aires: Heliasta, 31-53.

**Archenti, Nélica y María I. Tula** (2014) “De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica”. En Nélica Archenti y María I. Tula (editoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, 13-36.

**Archenti, Nélica y María I. Tula** (2019) “Teoría y política en clave de género”. *Colección 30 (1)*: 13-43.

**Bareiro, Line y Lilian Soto** (2015) *La hora de avanzar*. Asunción: ONU-Mujeres.

**Caminotti, Mariana** (2017) *La paridad política en Argentina: avances y Desafíos*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidad para el Desarrollo-PNUD.

**Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg** (2016) “Federalismo electoral, fortaleza de la cuota de género y representación femenina en el ámbito subnacional en Argentina y México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-141.

**Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg** (2018) “Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política”. En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosek (editores) *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 7-32.

**Dalherup, Drude y Lenita Freidenvall** (2005) “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No longer the Model”. *International Feminist Journal of Politics* 1 (7): 26-48.

**Duarte Recalde, Liliana R.** (2013) “Límites de la democracia electoral en el Paraguay”. *Jóvenes Investigadores*: 42-59.



**Gallo, Edit R. y Carlos A. Giacobone** (2001) *Cupo femenino en la política argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

**Htun, Mala y Mark P. Jones** (2002) “Engineering the right to participate in decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”. En Nikky Craske y Maxine Molyneux (editoras) *Gender, Rights and Justice in Latin America*. Londres: Palgrave, 32-56.

**Johnson, Niki** (2014) “Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina”. En Nélide Archenti y María I. Tula (editoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba, 37-61.

**Jones, Mark** (2009) “Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard”. *Comparative Political Studies* 42 (1): 56-81.

**Krook, Mona L.** (2008) “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global”. En Marcela Ríos Tobar (editora) *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO, 27-59.

**Lopreite, Débora** (2015) “Gender Policies in Argentina after Neoliberalism: Opportunities and Obstacles for Women’s Rights”. *Latin American Perspectives* 42 (1): 64-73.

**Marques-Pereira, Bérengère** (2004) “Cuotas y paridad: Miradas cruzadas entre Bélgica y Francia a la luz de la teoría política sobre ciudadanía y género”. En Kathia Araujo et al. (editoras) *Igualdad de derecho, Igualdad de Oportunidades, Igualdad de Ejercicio*. Santiago de Chile: Fundación Instituto de la Mujer (35-66).

**Marx, Jutta; Jutta Borner y Mariana Caminotti** (2007) *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Millard, Eric** (2008) “La paridad en Francia: concepción y puesta en marcha”. *Anuario de derechos humanos, Nueva época* 9: 431-460.

**Nohlen, Dieter** (2004) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

**Peschard, Jacqueline** (2002) “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general”. En Myriam Méndez-Montalvo y Julie Ballington (editoras) *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional, 173-186.

**Piscopo, Jennifer** (2016) “Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America”. *Politics, Groups and Identities* 4 (2): 214-230.

**Praud, Jocelyne** (2012) “Introduction: Gender Parity and Quotas in European Politics”. *West European Politics* 35(2): 286-300.

**Ríos Tobar, Marcela y Andrés Villar** (2006) *Cuotas de género. Democracia y representación*. Santiago: FLACSO.

**Rodríguez Ruiz, Blanca y Ruth Rubio-Marin** (2008) “The Gender of Representation: On Democracy, Equality and Parity”. *International Journal of Constitutional Law* 6 (2): 287-316.

**Schwindt-Bayer, Leslie** (2006) “Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators”. *American Journal of Political Science* 3 (50): 570-585.

**Soto, Lilian** (2015) *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

**Soto, Lilian y Gabriela Schwartzman** (2014) *Las mujeres y la política en Paraguay. ¿Qué mueven las mujeres en la política y qué mueven la política en las mujeres?* Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

**Toppi, Hernán P.** (2016) “Políticas públicas y derechos políticos: Del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10: 87-120.

**Toppi, Hernán P.** (2018) “Las cuotas de género y los tres filtros en su implementación: análisis de la integración de las Juntas Departamentales en Paraguay”. En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomás Dosek (editores) *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. México: Instituto Electoral Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México, 249-277.

**Tula, María I.** (2002) “La Ley de Cupos en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”. En Silvia Vázquez (compiladora) *Hombres públicos, mujeres públicas*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof, 59-89.

**Tula, María I.** (2017) *Paridad de Género: Política e Instituciones. Hacia una democracia paritaria*. Documento de Trabajo, Colección de Documentos-Guía para poderes públicos y tomadores de decisión. Ciudad del Saber: ONU Mujeres.

**Zub Centeno, Marcella** (2015) *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*. Asunción: ONU-Mujeres y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

## Fuentes documentales

Ley 24012 (Argentina)

Ley 27412 (Argentina)

Ley 834 (Paraguay)

Decreto 1246/2000 (Argentina)

Decreto 451/2005 (Argentina)

Cámara de Diputados de la Nación (Argentina) <https://www.diputados.gov.ar/>

Cámara de Diputados de la Nación (Paraguay) <http://www.diputados.gov.py/>

Cámara de Senadores de la Nación (Argentina) <http://www.senado.gov.ar/>

Cámara de Senadores de la Nación (Paraguay) <http://www.senado.gov.py/>

*Gender Quotas Database* <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/>

Atlas Electoral de Andy Tow <https://www.andytow.com/blog/>

Justicia Electoral del Paraguay <https://www.tsje.gov.py/>

Informe conjunto de ELA, Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, el Consejo Nacional de las Mujeres, la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), la Fundación Mujeres en igualdad (MEI) y la Fundación Siglo 21: “Ley de Cupo Femenino. Monitoreo del cumplimiento de la ley en las pre-candidaturas de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO)”: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cf m?muestra&codcontenido=2952&plcontempl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49>

### Cómo citar este artículo:

**Toppi, Hernán Pablo** (2020) “La representación de género: comparando las características y efectos del diseño normativo en los Congresos de Argentina y Paraguay”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 10 N° 19: 123-149