



Universidad de
SanAndrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política

**Del cambio normativo al nombramiento en los
ministerios: Un análisis longitudinal sobre la participación
femenina en los gabinetes subnacionales de Argentina
(2008-2020)**

Autora: Hanna Kenny

Legajo: 27110

Mentor: Marcelo Leiras

Buenos Aires, 28 de julio de 2021

Introducción:	4
Revisión de la Literatura:	7
1. ¿Cuáles son las barreras al acceso de las mujeres a la política?	7
2. ¿Qué factores condicionan el acceso a cargos ministeriales?	8
3. Por qué es importante que las mujeres participen del ejercicio del poder en el ámbito subnacional.	10
Marco Teórico:	11
1. Estereotipos de género en la política:	11
2. Las normas sociales y la demanda de mujeres ministras:	12
Metodología:	15
1. Método:	15
2. Datos:	15
Análisis de datos:	18
1. Evolución de la participación de mujeres:	18
2. Participación de mujeres según partido:	21
3. Participación de mujeres según tipo de ministerio:	22
4. Evolución en el tiempo según tipo de ministerio:	26
Desarrollo:	28
1. ¿Qué explica una mayor incorporación de mujeres?	28
1.1. Los hitos:	28
a. Movimiento Ni Una Menos	29
b. Sanción de la Ley de Paridad de Género	30
c. Debate por la Legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo	32
1.2 De los hitos al cambio normativo	34
2. ¿Por qué el aumento de la participación no trajo aparejado una distribución más equitativa de los cargos?	35
3. ¿Por qué se ven diferencias interpartidarias en la inclusión?	37
Conclusión:	38
Bibliografía:	40

Introducción:

La desigualdad en el acceso a los cargos públicos es una de las deudas pendientes de la democracia. A pesar de los avances de la inclusión femenina en el mercado laboral y el sistema educativo, las mujeres aún permanecen subrepresentadas en el ámbito público y los espacios de poder. La Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979 y la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Beijing en 1995 pusieron el acceso de las mujeres en la política como prioridad en la discusión sobre la igualdad de género. Sin embargo, las barreras sociales, culturales e institucionales persisten. En Argentina, solo hay dos gobernadoras entre los 24 distritos y desde 1983, de un total de 233 elecciones a gobernador/a solo 10 fueron ganadas por mujeres.

Pero, ¿quién dice que todo está perdido? En América Latina y en el mundo vemos crecer el protagonismo de mujeres en la política y el ingreso a cargos públicos a niveles sin precedentes. El sistema político argentino ha sido pionero en las medidas de fomento de la incorporación femenina en la política, gracias a la Ley de Cupo sancionada en 1991 y la reciente Ley de Paridad de Género para la composición de listas legislativas. Hoy, la igualdad de género está en agenda más que nunca y los líderes encargados de conformar listas y gabinetes están siendo juzgados por su apreciación de la diversidad.

El presente trabajo busca analizar la participación de las mujeres en los gabinetes subnacionales de Argentina entre 2008 y 2020. ¿Cómo fue la evolución en la proporción a lo largo de los años? ¿Qué factores explican dicha evolución? ¿Qué lugares ocupan dentro de los gabinetes? A partir de una base de datos exhaustiva sobre el total de ministros y ministras que ocuparon cargos provinciales desde el 2008 hasta el 2020 se observa la tendencia en la participación femenina en los gabinetes en los últimos años y se busca identificar los factores que determinan la inclusión femenina.

El acceso a la política se entiende como un balance de oferta y demanda (Norris, 1997). Del lado de la oferta, se identificaron variables como el aumento de la participación de mujeres en la fuerza laboral y las mejoras en los niveles educativos como determinantes para construir una base de mujeres disponibles para ser electas (Davis 1997; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson). La demanda depende de los factores institucionales y sociales que condicionan los incentivos de los líderes partidarios para apuntar mujeres en sus filas. Bajo este marco, esperamos encontrar un aumento en la tasa de mujeres ministras luego de las elecciones de 2019 como producto de un ajuste en el análisis costo-beneficio de los dirigentes.

Este ajuste se explica por un aumento en los costos de no incluir mujeres, que viene dado por un proceso de cambios en las normas sociales. En Argentina, estimamos que el cambio normativo se produce como consecuencia de episodios que impulsaron la transformación cultural en los últimos 10 años (Hughes & Paxton, 2008): el movimiento Ni una Menos, la sanción de la Ley de Paridad de Género y el debate por la legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Estos fueron hitos que pusieron a la desigualdad de género en la agenda pública, y que si bien partieron de demandas puntuales (como la violencia de género y

los derechos reproductivos), luego trascendieron y pusieron en jaque a todas las manifestaciones del sistema patriarcal. El cambio en las normas sociales se evidencia a través de la evolución de las respuestas en la World Value Survey en las preguntas concernientes al rol de la mujer en la sociedad y particularmente en la política.

El hallazgo principal de este trabajo es optimista. A finales de 2019 se alcanzó el punto más alto de participación de las mujeres en los gabinetes subnacionales, con un salto de 6 puntos porcentuales respecto del año anterior (cuando el promedio interanual venía siendo de un punto porcentual) y de casi 10 puntos respecto del último cambio de mandato en 2015. Si bien en algunas provincias hubo aumentos más significativos que en otras, no encontramos patrones regionales ni de desarrollo económico que expliquen estas diferencias. Sí se observan diferencias partidarias, con una mayor inclusión entre los partidos provinciales y los justicialistas en general. Otro punto del análisis, hasta ahora inexplorado para el terreno subnacional argentino, es la discriminación en la distribución de las carteras por género. Las mujeres se encuentran sobre representadas en los ministerios asociados con el rol tradicional de la mujer (como educación y desarrollo social) y excluidas de ministerios masculinizados como economía y producción. Si analizamos de acuerdo al nivel de prestigio, medido en términos de acceso a recursos y visibilidad, las mujeres se posicionan en mayor medida en los ministerios de prestigio medio. Esto es acorde con lo observado anteriormente, ya que por la descentralización de los servicios de salud y educación estos son ministerios con grandes partidas presupuestarias.

El trabajo se ordena de la siguiente manera. En el primer apartado haré una revisión del estado de la literatura sobre las barreras al acceso de las mujeres a la política, las variables que condicionan la inclusión y la importancia de que el acceso se haga efectivo. En segundo lugar, desarrollaré el marco conceptual en el que se inserta la investigación. Por un lado, definiré conceptos básicos sobre las cuestiones de género. Luego reconstruiré la historia reciente del impacto del movimiento feminista en la implementación de medidas tendientes a la igualdad de género, para insertar los hitos mencionados anteriormente en una historia que lleva más de un siglo de desarrollo. Por último, definiré el mecanismo por el cual entendemos que los hechos sociales impactan en la toma de decisiones políticas, pasando por la definición de normas sociales, su proceso de construcción y su impacto en la demanda de mujeres ministras. El tercer apartado definirá los aspectos metodológicos y por último se desarrollará el análisis de los datos cuantitativos y los argumentos teóricos que explican los resultados del análisis.

Revisión de la Literatura:

1. ¿Cuáles son las barreras al acceso de las mujeres a la política?

En la política tradicional latinoamericana los hombres han sido siempre el grupo predominante y existen patrones institucionalizados que establecen una jerarquía que privilegia las características de la masculinidad frente a lo femenino (Htun et al, 2013)

Estas barreras pueden agruparse en tres dimensiones: una socioeconómica, una político institucional y una sociocultural. Los factores socioeconómicos se vinculan fundamentalmente con las inequidades que se reproducen al interior de los hogares en la distribución de la responsabilidad familiar, las tareas de cuidado y el trabajo doméstico. Otro impedimento es la falta de fuentes de financiamiento para las carreras políticas. Si bien las mujeres se están posicionando cada vez más en el ámbito público, aún están muy en desventaja en cuanto a la posesión de riqueza, lo cual imposibilita el lanzamiento de campañas de forma relativamente independiente (Sidhu & Meena, 2007). A su vez, las mujeres son víctimas en mayor medida de inseguridad, violencia y acoso en el ámbito político (True, Niner, Parashar, & George, 2012).

Los factores político-institucionales incluyen normas formales e informales que constituyen el sistema. Uno de ellos es la cultura política. La entrada al ámbito público implica participar en actividades diseñadas por hombres y para hombres, quienes poseen una serie de normas, rituales, lenguajes y valores diferentes en términos generales, lo que supone una barrera al ingreso de mujeres, diversidades sexuales y grupos minoritarios (Ara, 2019). Por otro lado, es fundamental el rol que juegan los partidos políticos. En general, estos son ámbitos que imponen techos de cristal para las mujeres, ya que si bien su participación en las bases es amplia, luego son pocas las que ocupan posiciones de liderazgo y toma de decisiones (Ara, 2019). Las reglas electorales como la introducción de cuotas, también impacta sobre el ingreso femenino, pero no es el caso de los puestos ejecutivos.

Por último se presentan los factores socioculturales, que son más bien transversales a todos los tipos de barreras de género. Estamos hablando de los roles tradicionales de género que perpetúan la idea de que la mujer pertenece al dominio privado e implica una negociación por parte de este grupo para pasar a formar parte de la esfera pública (Bari, 2005).

La falta de representación femenina comenzó a ser reconocida como problema durante la década de los 90s. Si bien 30 años después observamos avances, aún existe una segregación tanto en los patrones de acceso como al interior de los organismos públicos. De acuerdo a Escobar-Lemmon y Taylor Robinson (2008), los gabinetes son “instituciones generizadas”, en las que las relaciones de poder y las reglas están construidas de forma tal que sistemáticamente refuerzan las diferencias de género. Es por ello que no solo nos centramos en explicar en qué medida y por qué ingresan las mujeres, sino qué lugares ocupan una vez dentro de los gabinetes.

2. ¿Qué factores condicionan el acceso a cargos ministeriales?

La bibliografía que explica los nombramientos de mujeres en puestos ejecutivos se articula alrededor de los factores que condicionan la oferta y demanda (Norris 1997; Escobar-Lemmon & Taylor-Robinson 2005). Esta perspectiva ha sido implementada tanto para Europa, como para América Latina y en distintos niveles de gobierno. Por el lado de la oferta, las variables determinantes se vinculan con las motivaciones y el capital político de las candidatas. La demanda, por su parte, está determinada por los costos y beneficios de incluir mujeres que tienen los líderes partidarios. Los puestos en el ejecutivo son un recurso escaso y disputado. Se espera que quienes tienen ese poder no lo van a repartir a menos que tengan la presión para hacerlo. De esta manera, las mujeres van a obtener puestos en los ministerios cuando los hombres vean un costo político en no incluirlas (Escobar-Lemmon & M. Taylor-Robinson, 2016).

Si vemos más en profundidad, la oferta depende de la experiencia, los recursos, la ocupación y el nivel educativo de las mujeres. Un punto clave cuando se analiza esta dimensión es el número de mujeres legisladoras. Esto puede tener un impacto en la cantidad de mujeres que pueden ser nombradas para cargos en el ejecutivo, ya que suele ser una de las principales fuentes de experiencia política (Thiébaud, 1991; Krook, 2012). Si bien el salto entre cargos legislativos y ejecutivos no se da tan a menudo en sistemas presidencialistas (Barnes et al., 2019), la presencia de mujeres en cargos legislativos también puede tener un efecto simbólico, naturalizando la presencia de mujeres en espacios de toma de decisión (Barnes & O'Brien, 2018). De este modo, podría decirse que existe un efecto derrame entre la participación de mujeres en distintos ámbitos políticos, mediado por cambios en la oferta de candidatas. Por otra parte, la oferta también depende de la inclusión de la mujer en el mercado de trabajo y el nivel educativo, variables que se vinculan estrechamente con su actividad política (Htun & Jones, 2002; Htun, 2003).

Por otro lado, los factores de la demanda son los que condicionan las decisiones de los políticos encargados de designar cargos. Estos se dividen en dos principales dimensiones, una político-institucional y una social. La primera contempla una serie de elementos del sistema institucional y partidario que favorecen la inclusión de mujeres en la política. De acuerdo a la literatura, el género del primer mandatario, en este caso gobernador/a, es relevante, ya que las mujeres son más propensas a apuntar a otras en sus gabinetes e impulsar sus carreras políticas (O'Brien, 2015). En segundo lugar, se debe observar el tamaño del gabinete. Cuanto más grande es y más carteras haya para repartir, menos competitivo va a ser el nombramiento de ministros/as y se reduce el costo de incluir a una mujer (Barnes et al, 2019). Por otro lado, cuando el partido del gobernador/a cuenta con mayoría legislativa, en lugar de tener que hacer concesiones con otros partidos para formar coaliciones, puede ceder espacios a las mujeres u otros grupos excluidos (Franceschet et al. 2017; Escobar-Lemmon & Taylor Robinson, 2005).

Otro factor que afecta a la demanda tiene que ver con el tipo de partido que ocupa el oficialismo. De acuerdo a Escobar-Lemmon y Taylor Robinson (2005) los partidos de izquierda tienden a adoptar más medidas en favor de los derechos de las mujeres con una

perspectiva feminista y han impulsado en mayor medida las cuotas de género en la política, por lo que sería esperable encontrar más ministras y funcionarias en general durante mandatos izquierdistas. En Argentina, la distinción partidaria en estos términos no resulta tan clara. Sin embargo, podría pensarse que de los partidos predominantes en el país, el peronismo podría estar correlacionado con una mayor inclusión femenina, dada su tradición de incluir figuras femeninas relevantes e impulsar medidas en relación a la igualdad de géneros (Barnes et al, 2019).

Por fuera de la estructura institucional, existen otras variables políticas y sociales que inciden en la demanda de mujeres. La movilización popular, la adhesión a convenios internacionales y la difusión de normas sociales generan presión en los dirigentes políticos al volver impopular la designación de un gabinete íntegramente conformado por hombres (Krook & O'Brien, 2012; True & Mintrom, 2001; Escobar-Lemmon & Taylor Robinson, 2005). Uno de los mecanismos más citados en la literatura es el de difusión, impulsado fundamentalmente a través de redes feministas transnacionales que construyen consensos mínimos de equidad, consolidando un *gender mainstreaming* (True & Mintrom, 2001). También se explican los cambios normativos frente a la cuestión de género como producto de eventos críticos que transforman los paradigmas preexistentes e impulsan una tendencia hacia la inclusión (Hughes & Paxton, 2008).

En síntesis, estos factores pueden verse también de manera transversal en tres grandes dimensiones: la estructura de las instituciones políticas, el ethos de equidad de género y la presencia de las mujeres en la elite política (Krook & O'Brien, 2012). De acuerdo a la primera hipótesis, la presión por la inclusión de mujeres emana del propio sistema político. Las instituciones moldean la relación entre las normas de género y la esfera pública (Kittilson & Schwindt-Bayer 2010). La hipótesis de la equidad de género se sustenta en la teoría de la modernización para explicar el compromiso de los funcionarios de gobierno con la igualdad de género. Este mecanismo postula que los avances en la equidad económica y la mayor presencia de la mujer en la esfera pública hacen que sea más difícil excluirla de la política. De este modo, las presiones emanan de la sociedad. Por último, una tercera explicación postula que las transformaciones en la composición de la elite política favorecen una dependencia del camino hacia una mayor inclusión futura. Cuando se incorpora a las mujeres en la política, se produce un ajuste en la oferta y la demanda y se genera una tendencia de mayor inclusión femenina. De acuerdo a Krook y O'Brien (2012) la única hipótesis que no obtiene resultados estadísticamente significativos es la de las transformaciones sociales en la equidad de género. Esta hipótesis, no obstante, no contempla la presión política de movimientos y organizaciones internacionales, por lo que no sería correcto invalidar la teoría de la transformación social y la difusión en su conjunto.

El caso de las provincias argentinas fue estudiado por Débora Lopreite¹, Tiffany Barnes y Tomás Ciocci Pardo en 2019 para el período entre 1992 y 2016. Bajo este marco y con la implementación de un análisis econométrico encuentran que los factores de la demanda son los que explican en mayor medida los patrones de inclusión femenina. Particularmente, el

¹ Débora Lopreite también publicó un artículo similar en 2013.

tamaño del gabinete, la presencia de gobernadores mujeres y la afiliación justicialista del gobernador o gobernadora. Esto significa que en el caso de las provincias argentinas, los factores más relevantes son los que emanan del propio sistema político subnacional y no los factores estructurales y económicos (Barnes et al, 2019). A partir de su trabajo, quedan abiertas dos preguntas inexploradas por su análisis: ¿Cuál es el rol de los movimientos sociales y los factores culturales en la evolución de la participación femenina? ¿Cómo es la distribución de ministros al interior del gabinete?

3. Por qué es importante que las mujeres participen del ejercicio del poder en el ámbito subnacional.

Por último, vale señalar algunos puntos que hacen a la relevancia del tema bajo análisis. El poder ejecutivo es una de las ramas del gobierno que concentra más poder y de las cuales las mujeres están más excluidas. Excepto algunos casos como los gabinetes paritarios de Bolivia y Chile, las mujeres ocupan una baja proporción de las carteras ministeriales de sus países y sus provincias (Escobar-Lemmon & Taylor Robinson; Krook & O'Brien, 2012). En Argentina, el ámbito subnacional se vuelve particularmente relevante, ya que es un espacio fundamental de competencia y construcción de carreras políticas (Micozzi, 2013). A su vez, dado que se trata de un país federal, los ejecutivos provinciales cuentan con un alto grado de discrecionalidad sobre la administración del gasto (Bonvecchi & Lodola, 2011), lo que vuelve más atractivos los puestos en este nivel de gobierno.

Esto es relevante no sólo en términos de representación, sino en la eficiencia del reparto de recursos en pos del bienestar social. Las mujeres tienen otra forma de hacer política y dan prioridad a problemáticas que están directamente asociadas con los dominios que son asignados a la administración subnacional, como la educación, el acceso a la salud y la asistencia social (Loppreite 2014; Barnes et al, 2019). La inclusión de mujeres en espacios de poder es fundamental ya que contribuyen con el avance de la agenda de género, amplían el espectro de los problemas de política a discutir, traen nuevas formas de hacer política utilizando estrategias colaborativas y sientan precedentes para mejorar la aceptación de la mujer en posiciones de liderazgo (Chen, 2010; Htun et al., 2013; Clots-Figueras, 2012).

Marco Teórico:

El marco conceptual sobre el que se apoya este trabajo tiene que ver principalmente con las transformaciones culturales que modifican el cálculo costo-beneficio de los líderes políticos a la hora de apuntar a los miembros de su gabinete. Sin embargo, para entrar en la cuestión del género es necesario definir algunos conceptos previos en cuanto a los roles de género y su aplicación a la política. A su vez se desarrollará brevemente los hitos y el impacto del movimiento feminista en los últimos años.

1. Estereotipos de género en la política.

Este trabajo entiende al sexo como una determinación que deriva de un criterio biológico (aunque socialmente definido) para clasificar a las personas. Entiendo al género como el ejercicio de una conducta a la luz de concepciones sobre las actitudes y los comportamientos apropiados para cada categoría de sexo (West & Zimmerman, 1987).²

Los estereotipos de género son representaciones socialmente construidas que asocian características para los hombres y las mujeres de manera diferenciada. Estos estereotipos se contruyen cuando las personas observan el comportamiento de hombres y mujeres e infieren que su manera de accionar y pensar se deriva de su sexo (Wood & Eagly, 2013). Estos no son descriptivos, sino prescriptivos, ya que motivan a las personas a ajustar su imagen a lo que creen que es adecuado para su grupo y a juzgar las acciones de los demás en esta clave (Bertrand, 2020). De este modo, estas figuraciones dan lugar a roles asignados a cada género y provocan una división del trabajo que parecerán como naturales o dadas (Wood & Eagly, 2013). Además esta división implica una subordinación de aquellas características vinculadas a “lo femenino”, debajo de lo que se entiende por “masculino”, colocando a lo masculino como categoría universal de supuesta neutralidad (Molyneux, 2007). Esto tiene impactos fuertemente negativos para las mujeres, las identidades sexuales trans o no binarias y los propios hombres, ya que también los carga de mandatos y roles difíciles de desarticular. Las consecuencias se ven materializadas en el mercado de trabajo y en el acceso de las mujeres a la política. Ampliaremos sobre este efecto en el tercer apartado del Marco Teórico.

2. Movimiento feminista del siglo 21 y la igualdad de género en agenda

A partir de la segunda década del siglo XXI vemos una nueva expresión de los feminismos y un nuevo impacto de las problemáticas de género en la discusión pública. El cambio de siglo trajo nuevas interpretaciones y cuestionamientos al estallido de la década anterior, que era liberal, blanco, cis y heteronormativo. En este período se produjo un giro crítico que se propuso incluir a diversos sujetos y clivajes que habían quedado invisibilizados. Las mujeres indígenas, afrodescendientes, trans y lesbianas empezaron a disputar su espacio en el feminismo, impulsando un feminismo descolonizado, antipatriarcal y antiracista (Rivera Berruz, 2018).

² Desde este punto de vista, el género es una construcción de carácter performático, por eso se habla de una cualidad que se “ejerce”, no que se “es” y que puede variar de acuerdo a la persona y las normas sociales imperantes.

Lo más notorio, y relevante para nuestra investigación, tiene que ver con el proceso de masificación de las ideas feministas que inundaron la opinión pública. Las problemáticas que antes se discutían en pequeños nichos ahora pasaron a ser parte de la agenda de los medios, de la sociedad en general y de la política. Si bien aún resulta difícil rotular y categorizar al movimiento en este siglo, ya que la historia se está escribiendo año a año, es posible hablar de un punto de inflexión con respecto a la llegada que tenía el feminismo décadas atrás.

Esto que fue muy claro en Argentina y en América Latina con la irrupción del Ni Una Menos y la legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo, también se vio replicado en el resto del mundo. En Estados Unidos, por ejemplo, casi al unísono se produjeron el movimiento #metoo, el Time's up y la Women's March de 2017, a raíz de las denuncias por acoso sexual por parte de actrices de Hollywood al productor Harvey Weinstein y ante la asunción de Donald Trump a la presidencia. Estas manifestaciones y la explosión del ciberactivismo pusieron a la igualdad de género en el centro de la escena, pasando del posicionamiento en la agenda pública a la agenda política e institucional (Kenney, 2003).

3. Las normas sociales y la demanda de mujeres ministras.

De acuerdo a la literatura, el nombramiento de mujeres en la política está sujeto a factores de oferta y demanda (Escobar-Lemmon & Taylor Robinson, 2005). El lado de la oferta, tiene que ver con la cantidad de mujeres con motivación y capital político para ocupar cargos públicos. Se espera que los avances en el empoderamiento de la mujer y su ingreso exponencial al sistema educativo y el mercado laboral impacte sobre la cantidad de mujeres dispuestas y preparadas para asumir en estos cargos. Sin embargo, en los estudios empíricos realizados hasta la fecha no se evidencia una relación entre estos factores y el acceso de las mujeres (Barnes et al, 2019). La demanda, por su parte, se ve condicionada por las instituciones políticas y los incentivos a incorporar mujeres por parte de los selectores, es decir los líderes de la élite política que detentan el poder de repartir cargos. De este modo, la demanda se explica por aquellas estructuras formales e informales que fomentan u obstaculizan la inclusión de mujeres. Esto se da en un marco donde se entiende al acceso a los cargos ejecutivos como una negociación, para todos, pero fundamentalmente para los grupos minoritarios que no tienen la entrada garantizada por *default* (Heath et al, 2005).

Siguiendo a Krook & O'Brien (2012) existen 3 caminos para explicar la inclusión de mujeres en los gabinetes: las instituciones, los cambios en la composición de las elites políticas y los cambios en las percepciones sociales. El último factor, quizás más abstracto, pero observable, tiene que ver con el surgimiento de nuevas normas sociales que impactan directamente sobre los incentivos de los tomadores de decisiones. El *gender mainstreaming* (True & Mintrom, 2001; Jacob, 2014), impulsado por los movimientos sociales feministas y las *entrepreneurs* del cambio social desbalancea el cálculo costo-beneficio de los políticos, aumentando los costos de no nombrar mujeres en los gabinetes. De este modo, se produce un proceso de institucionalización de factores socioculturales a través de un mecanismo en el que la sociedad civil, las organizaciones sociales y las redes internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) imponen su agenda (Bego, 2014; Htun, 2003; Paxton, Hughes & Green, 2006).

Entendemos que este último mecanismo es el más apropiado para explicar el incremento pronunciado en la proporción de mujeres ministras en Argentina. Si bien no se ha testado empíricamente, no parecería haber indicios que de los factores institucionales expliquen en gran medida el aumento en la tasa de mujeres de 2019, ya que se produjeron en diversas provincias con entramados institucionales disímiles y sistemas que no han cambiado sustancialmente en los últimos años. No obstante, se sugiere seguir indagando en este mecanismo en línea con los argumentos de Barnes (2019) para conocer en más detalle estos efectos. Por otro lado, la hipótesis de la dependencia del camino de la inclusión de mujeres supone un cambio gradual en la tasa de participación, mientras que lo que vemos se trata más bien de un salto con respecto a la tendencia que se venía dando en años anteriores. Es por ello que sostenemos la idea de que un cambio normativo impulsado por la irrupción de nuevos actores sociales y puntos de inflexión en la lucha por la igualdad de géneros es la más adecuada para entender los procesos de los últimos 10 años en Argentina.

Entendemos a las normas sociales como un estándar de comportamiento apropiado para los actores dada su identidad. En este sentido, lo que es apropiado se define en referencia al juicio de una sociedad o comunidad (Finnemore & Sikkink, 1998). En este caso, la norma que ponemos bajo análisis es aquella que establece las expectativas sobre los niveles apropiados de participación de las mujeres en posiciones de poder político (Jacob, 2014).

A su vez, la construcción y adopción de normas sociales es un proceso que se entiende junto con el fenómeno de la difusión. La investigación de la difusión en la literatura viene motivada por la identificación de similitudes en la adopción de medidas en distintas unidades jurisdiccionales (provincias, regiones o países) en un período de tiempo (Elkins, 2005). Particularmente, la difusión se define como la propagación de algún fenómeno dentro de un sistema social (Strang & Soule, 1998) o un patrón de adopciones sucesivas de una misma política en distintos entornos (Eyestone, 1997). Muchas de estas normas se generan al interior de los países y se vuelven internacionales gracias al esfuerzo de emprendedores que impulsan este efecto de difusión (Townes, 2012). Dos ejemplos claros fueron el sufragio femenino y, más recientemente, la adopción de cuotas en las listas parlamentarias.

Los cambios normativos con respecto a la participación femenina en la política y la adopción de medidas favorables a los derechos de las mujeres se dieron en gran medida por una dinámica *bottom-up*, donde movimientos feministas autónomos moldearon la agenda política (True & Mintrom, 2001; Htun, 2012). A su vez, la construcción de redes transnacionales de organismos nacionales, internacionales, gubernamentales y autónomos permitió la rápida difusión de estos estándares, presionando a los gobernantes a estar a la altura (Htun, 2012; Paxton & Hughes, 2008; Finnemore & Sikkink, 1998).

El efecto de la difusión sobre la toma de decisiones se alimenta a su vez de puntos de quiebre que irrumpen de manera contundente y generan consecuencias más inmediatas en la política (Hughes & Paxton, 2008). El ejemplo más citado es la Cuarta Conferencia de las Mujeres de Las Naciones Unidas en Beijing (CEDAW por sus siglas en inglés) en 1995, que congregó a más de 40000 hombres y mujeres, consolidó redes feministas internacionales e incrementó la presión de los movimientos feministas en la política doméstica (True & Mintrom 2001). Hoy,

más de 20 años después, es posible pensar en nuevos eventos, locales e internacionales que hayan tenido un impacto similar y expliquen los cambios en las tendencias actuales.

El análisis sobre la participación femenina en la política y sobre el origen de cambios sociales en general fue sintetizado por Hughes y Paxton (2008) como un balance entre fuerzas de resistencia y fuerzas de cambio. Las autoras desarrollan este argumento para analizar longitudinalmente las tendencias en la participación femenina en las legislaturas del mundo. Estas “fuerzas” son fenómenos sociales que impulsan o contraen transformaciones. Así como se definen según su dirección, estas pueden definirse según su temporalidad: las hay continuas, episódicas y de períodos críticos. Las últimas, son aquellas que se producen en momentos gestacionales del sistema político y tienen implicancias de largo plazo, como el tipo de régimen, el sistema de representación y el origen de la soberanía (por ejemplo la descolonización). Las fuerzas continuas, por su parte, son incesantes y operan en un período de tiempo extendido, como los procesos de difusión o de *path dependence*. Por último, las episódicas, como su nombre lo indica, se dan por la introducción de medidas puntuales o la irrupción de eventos que generen incrementos sustanciales en el corto plazo. Los ejemplos presentados por las autoras son la participación en la Conferencia de Beijing de 1995, la elección de una presidenta mujer y la adopción de cupos de género, ya que analizan particularmente las legislaturas.

Para el poder ejecutivo no existen aún medidas positivas como las cuotas, pero sí pueden evaluarse otro tipo de fuerzas episódicas análogas a la CEDAW de 1995 que puedan haber impulsado una transformación en los incentivos sobre la demanda de mujeres en el ámbito político. A nivel nacional, en los últimos años, los eventos más significativos en este sentido fueron el Ni Una Menos, la sanción de la Ley de Paridad de Género y el debate por la Legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo, que pusieron la cuestión de la igualdad de género en el centro de la agenda pública. De este modo, en línea con el marco provisto por Hughes y Paxton (2008) analizaremos el aumento en la asignación de mujeres ministras en las provincias argentinas como producto de la irrupción de fuerzas episódicas, acompañado por un proceso continuo de difusión de normas tanto a nivel interprovincial como internacional, entre Argentina, la región y el resto del mundo.

Metodología:

1. Método:

La metodología de este trabajo consta de dos partes principales, una descriptiva con datos cuantitativos y una de análisis cualitativo de rastreo de procesos³. El universo de análisis será la composición de los gabinetes en cada una de las provincias argentinas entre los años 2008 y 2020. La primera parte del desarrollo busca responder a la pregunta sobre la evolución de la participación femenina. A partir de una base de datos original que da cuenta de todos los ministros y ministras que pasaron por cada cartera en el período mencionado, se analizará la evolución de la proporción de mujeres a lo largo del tiempo, los patrones interprovinciales y la distribución de ministerios por género al interior del gabinete. En segundo lugar, mediante un análisis histórico y teórico se buscará dar respuestas a una serie de preguntas que emanan del análisis descriptivo.

Determinamos como variable dependiente principal a la proporción de mujeres en los gabinetes subnacionales. Luego observamos variables como la proporción de hombres y mujeres según categoría de ministerio y tipo de partido político oficialista. Las variables independientes o explicativas son las fuerzas episódicas que impulsan el cambio normativo en favor de la equidad de género: el Movimiento Ni Una Menos, la sanción de la Ley de Paridad de Género y el debate por la legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo. A su vez, se presenta evidencia de este cambio a través de las diferencias en las respuestas en la World Value Survey entre distintas rondas, fundamentalmente entre la V (2005-2009) y la VII que llega hasta el 2020. Por último se proponen respuestas sustentadas en la literatura para las preguntas que surgen respecto de la discriminación horizontal en el reparto de gabinetes y la distinción partidaria en los patrones de inclusión.

2. Datos:

Enumeramos los ministros y ministras en cada año para las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde 2008 hasta 2020. En el caso de renuncia y reemplazo en un mismo año, se computa a la persona que pasó la mayor cantidad de meses del año en el cargo. Esto se observa particularmente para los años electorales en los que el cambio de gabinete se produce a fin de año. En aquellos casos, el gabinete que figura es el saliente. Para cada funcionario se determinó su partido de gobierno, el gobernador o gobernadora, el género, el nombre del puesto oficial, una dummy que refleja la renuncia y dos clasificaciones que caracterizan el tipo de puesto.

³ El rastreo de procesos se define como la examinación sistemática de cierta evidencia, analizada a la luz de preguntas de investigación e hipótesis (Collier, 2011). Esto nos permite describir con profundidad los fenómenos sociales y a su vez esbozar cadenas causales para explicarlos. En primer lugar se explicita el modelo teórico en el cual se inserta el mecanismo. Luego se identifican las variables centrales del proceso de interés y los actores intervinientes. Por último se deben desarrollar las consecuencias observables, en este caso los valores de la variable dependiente explicitada en el apartado del análisis de datos

El análisis toma diversos indicadores que dan cuenta de la proporción de mujeres respecto a la de los hombres en el tiempo, su distribución horizontal según las características del cargo y las diferencias entre provincias en estos patrones de representación. Para observar qué ocurre una vez que las mujeres acceden a puestos en los gabinetes ministeriales, establecimos dos clasificaciones de acuerdo a distinciones hechas por la literatura.

Los ministerios fueron clasificados según su nivel de prestigio de acuerdo a la clasificación de Escobar-Lemmon (2005). La caracterización fue pensada para ministerios nacionales pero es aplicable al plano provincial. Los ministerios de prestigio alto detentan un control importante sobre la política y gozan de alta visibilidad. Estos son Economía, Gobierno, Seguridad, Interior y Jefatura de Gabinete. Los ministerios de prestigio medio, por otro lado, cuentan con una alta cantidad de recursos, pero no tienen el reconocimiento público de los cargos ya mencionados. Esta tipología abarca a Educación, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, Agricultura, Industria, Desarrollo Social, Energía, Justicia, Trabajo, Secretaría General (cuando tiene rango ministerial), Producción y Coordinación. Por último se encuentran los ministerios de prestigio bajo, que cuentan con menores recursos y menor visibilidad, como Mujer, Cultura, Ciencia y Tecnología, Ambiente, Deportes, Turismo, Comunicación y Modernización.

Por otro lado, se distingue una segunda categoría que tiene que ver con la relación que tiene el cargo con el rol tradicional que ocupan hombres y mujeres en la sociedad. Para analizar si los ministerios son espacios “generizados” Escobar Lemmon (2008) distingue entre aquellos que son de dominio femenino, los que son de dominio masculino y los inclasificables, de acuerdo a la literatura que evalúa patrones por género de la actividad legislativa (Taylor-Robinson & Heath, 2003; Schwindt- Bayer, 2006). Siguiendo esta línea clasificamos los ministerios de acuerdo a si son espacios feminizados, neutros o masculinizados. Los ministerios feminizados son Mujer, Cultura, Educación, Salud y Desarrollo Social. Los neutros son Justicia, Trabajo, Coordinación, Comunicación, Ambiente, Modernización, Servicios Públicos, Ciencia, Turismo, Planificación, Secretaría General. Por último, los masculinizados son Economía, Seguridad, Producción, Infraestructura, Jefatura de Gabinete, Gobierno, Minería, Industria, Energía, Deportes e Interior.

Tabla 1: Clasificación de ministerios según nivel de prestigio

Nivel de prestigio	Ministerios
Alto	Economía, Gobierno, Seguridad, Interior y Jefatura de Gabinete
Medio	Educación, Salud, Infraestructura y Servicios Públicos, Agricultura, Industria, Desarrollo Social, Energía, Justicia, Trabajo, Secretaría General, Producción y Coordinación
Bajo	Mujer, Cultura, Ciencia y Tecnología, Ambiente, Deportes, Turismo, Comunicación y Modernización

Tabla 2: Clasificación de ministerios según asociación con roles tradicionales de género.

Tipo de cargo	Ministerio
Feminizado	Mujer, Cultura, Educación, Salud y Desarrollo Social
Neutro	Justicia, Trabajo, Coordinación, Comunicación, Ambiente, Modernización, Servicios Públicos, Ciencia, Turismo, Planificación, Secretaría General
Masculinizado	Economía, Seguridad, Producción, Infraestructura, Jefatura de Gabinete, Gobierno, Minería, Industria, Energía, Deportes e Interior.



Universidad de
San Andrés

Análisis de datos:

1. Evolución de la participación de mujeres:

El promedio de las asignaciones de cargos ministeriales destinadas a mujeres en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2009 a 2020 es de 18%. Podemos ver un aumento sostenido en la participación femenina desde 2017. El gráfico 1 muestra que el aumento en la proporción de ministras se aceleró, alcanzando en 2020 un 28%. En un principio los cambios de participación eran de alrededor de un punto porcentual, mientras que de 2019 a 2020 el salto fue de seis, el aumento más alto del período estudiado. Además, si analizamos la evolución de acuerdo a los años en los que se renueva la totalidad de los gabinetes (gráfico 2) el salto es aún más pronunciado.

Gráfico 1: Porcentaje de mujeres en gabinetes provinciales

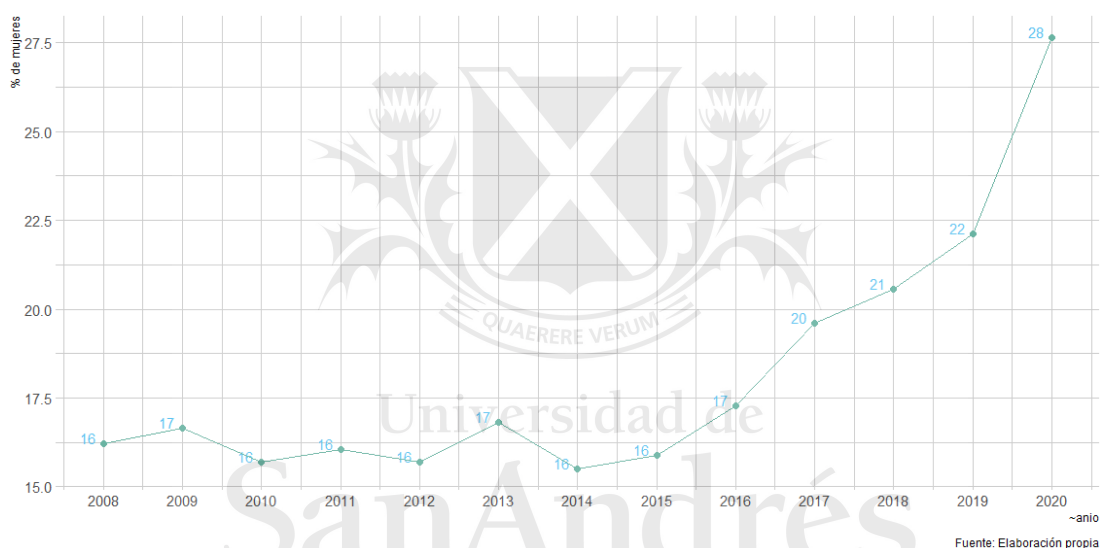


Gráfico 2: Porcentaje de mujeres en gabinetes provinciales

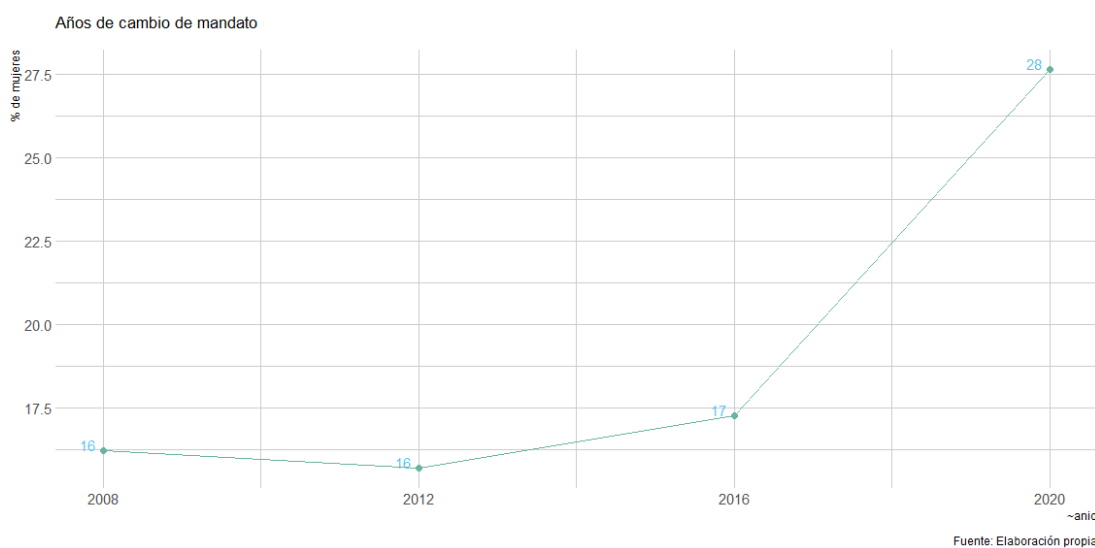
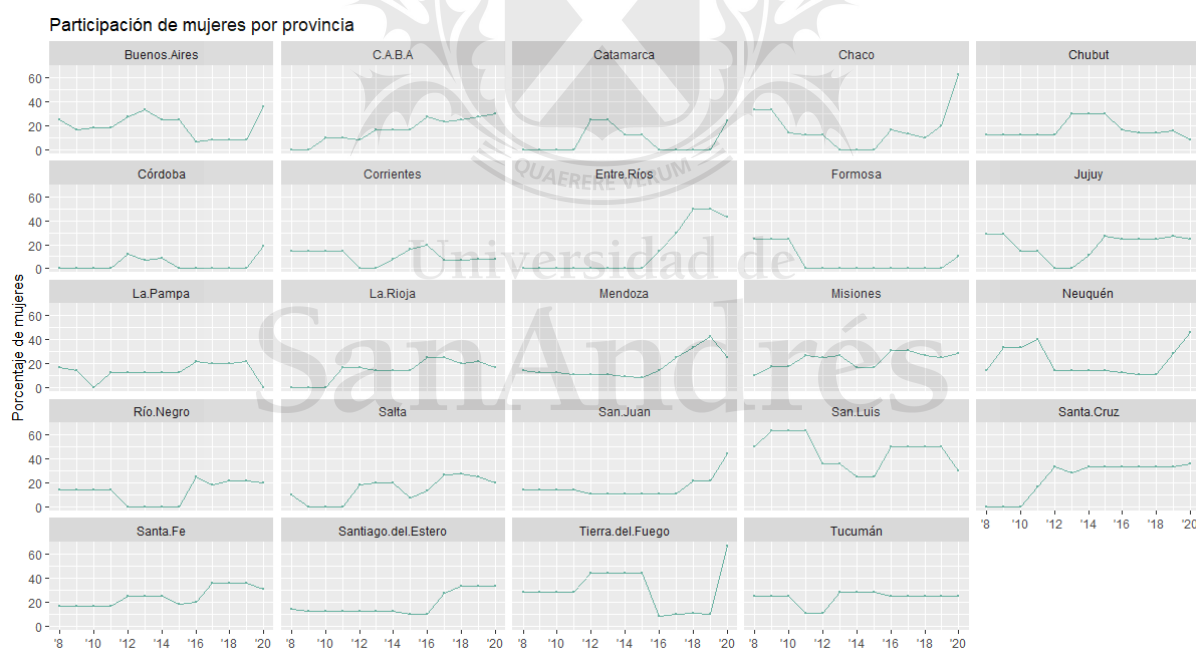
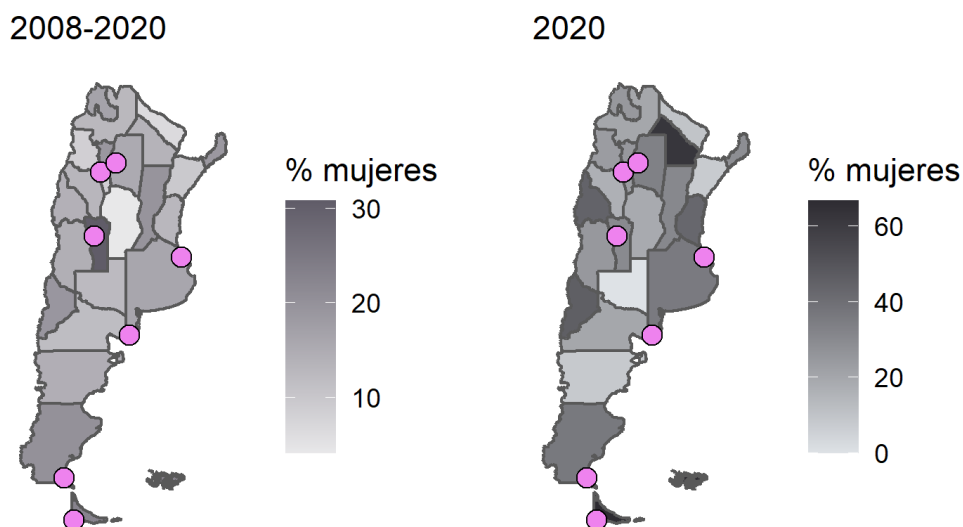


Gráfico 3: Participación de mujeres por provincia



La evolución por provincia revela distintos patrones en la participación femenina. Las provincias que tuvieron un aumento más pronunciado en 2020 fueron Tierra del Fuego, Chaco, Buenos Aires, Catamarca, San Juan, Córdoba, Neuquén y Formosa. En otras regiones disminuyó significativamente la cantidad de mujeres ministras, como en La Pampa, Mendoza y San Luis, con alrededor de 20 puntos porcentuales menos.

Mapa 1: Mapa de intensidad de la participación de mujeres en gabinetes

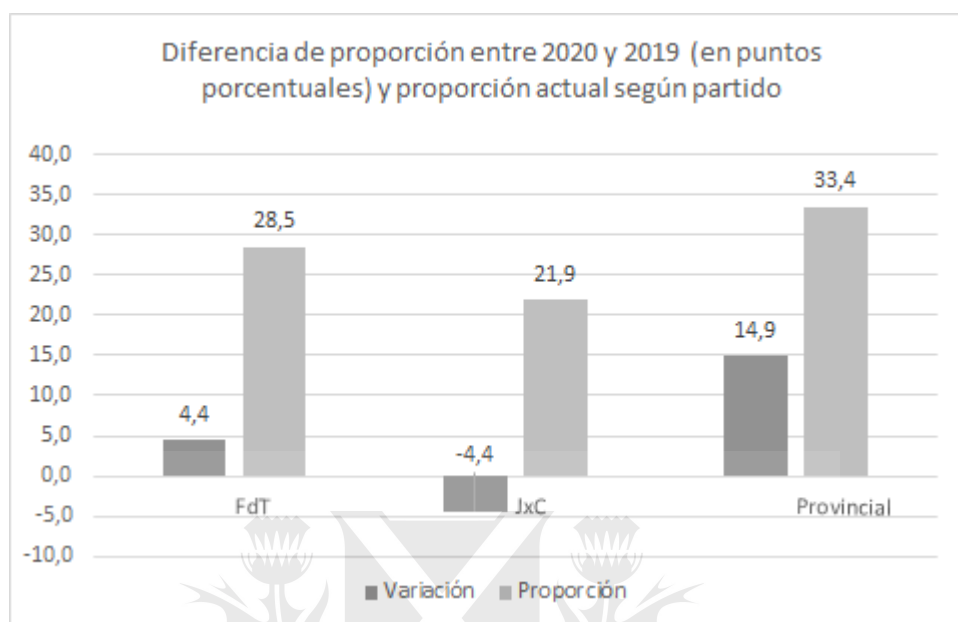


Fuente: Elaboración propia

Los mapas dan cuenta del porcentaje de mujeres ocupando cargos ministeriales, uno sobre la sumatoria de designaciones de 2008 a 2020 y otro contemplando únicamente los nombramientos del último año. Las provincias con puntos son aquellas que tuvieron alguna vez gobernadoras mujeres. Los tonos amarillos denotan una mayor proporción y los violetas una menor. En el caso del mapa que toma el período entre el 2008 y el 2020, la mayor proporción era de 30%, mientras que el máximo de 2020 alcanza el 60% del gabinete. En términos generales vemos en el mapa del 2020 tonalidades más cercanas al verde y al amarillo, lo cual da cuenta de una mayor participación femenina. Rápidamente vemos que Chaco y Tierra del Fuego son hoy las provincias con mayor acceso de las mujeres, incluso superando los valores de la paridad, seguidas por Neuquén y San Juan.

2. Participación de mujeres según partido:

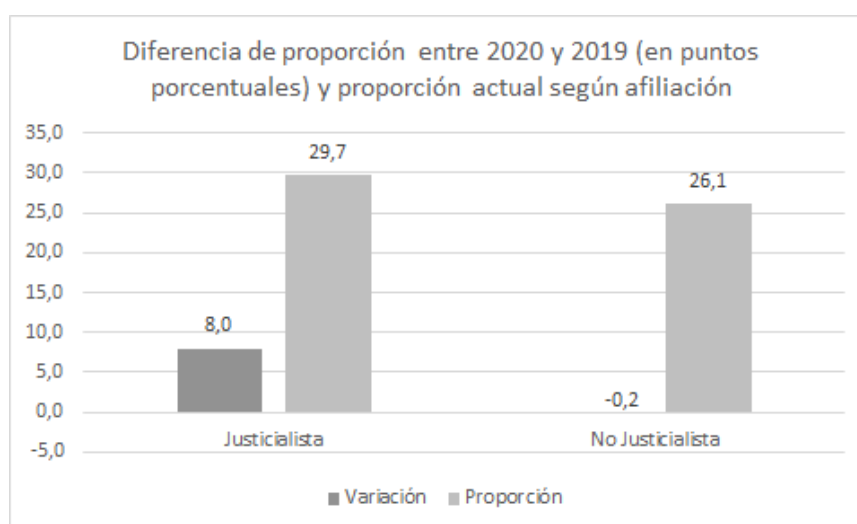
Gráfico 4: Diferencia de proporción entre 2020 y 2019 y proporción actual según tipo de partido



Fuente: Elaboración propia

A partir del gráfico podemos observar que las provincias gobernadas por partidos provinciales (Río Negro, Tierra del Fuego, Misiones, Córdoba, Neuquén, Salta) son las que acumulan mayor proporción de mujeres en los gabinetes y tienen una mayor variación en la participación con respecto a 2019. En segundo lugar se encuentran las provincias gobernadas por el Frente de Todos y por último las opositoras de Juntos por el Cambio o afines (Jujuy, Mendoza, Corrientes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Gráfico 5: Diferencia de proporción entre 2020 y 2019 y proporción actual según afiliación

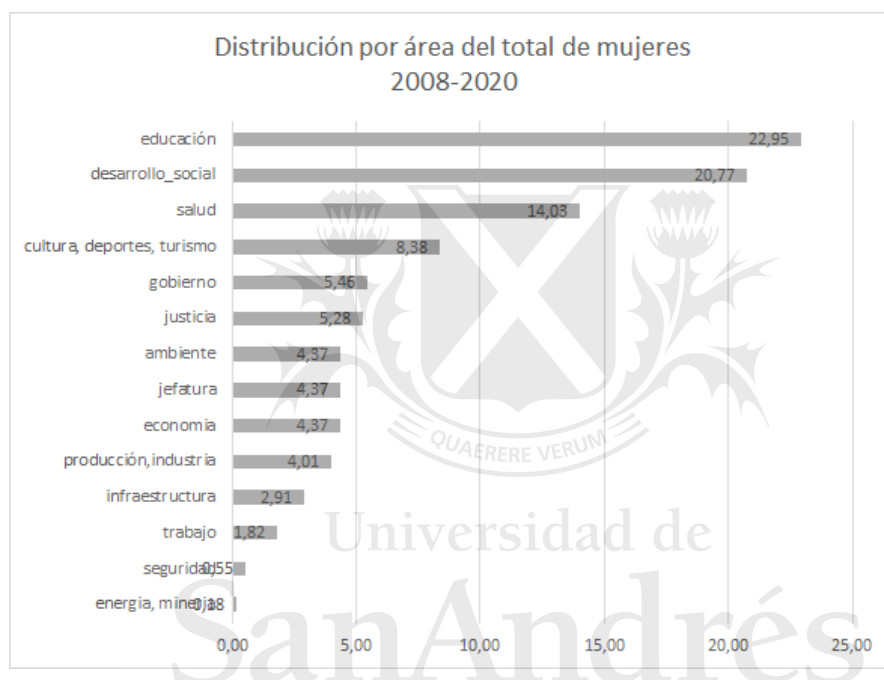


Fuente: Elaboración propia

El gráfico 5 muestra otro recorte posible de las provincias de acuerdo a la línea partidaria, en este caso según su afiliación o no al justicialismo. En línea con las conclusiones de Barnes, Loperite y Ciocci (2019) vemos que hay una mayor proporción de mujeres y un aumento más significativo respecto de la proporción de 2019 en el caso de las provincias peronistas. Sin embargo, la diferencia en la proporción del año 2020 no es tan pronunciada.

3. Participación de mujeres según tipo de ministerio:

Gráfico 6: Distribución de mujeres según área temática (sobre designaciones a mujeres)

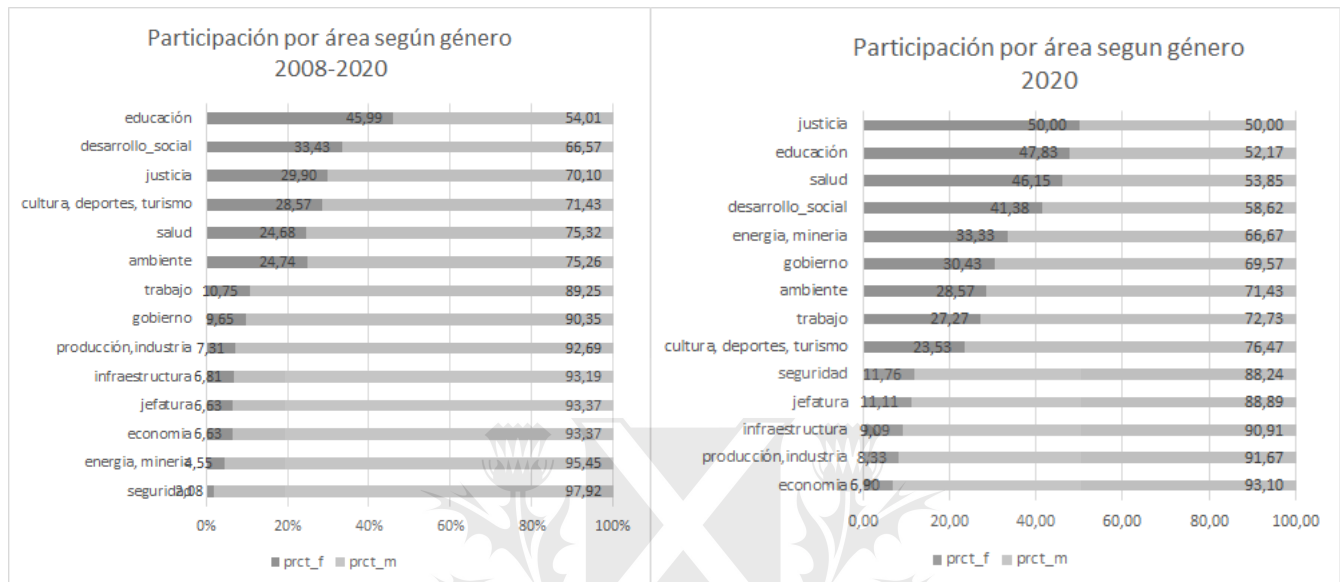


Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en los gráficos que capturan los áreas en las que se desempeñan las ministras, existe una clara segregación al interior de los gabinetes. Del total de mujeres ministras que hubo desde 2008 al día de hoy, cerca del 60% ocuparon cargos en Educación, Desarrollo Social y Salud, cargos de prestigio medio con un alto manejo de fondos provinciales, pero asociados al cuidado, rol tradicional asignado a las mujeres.

Gráfico 7: Distribución de hombres y mujeres según área temática 2008-2020 (sobre el total de designaciones)

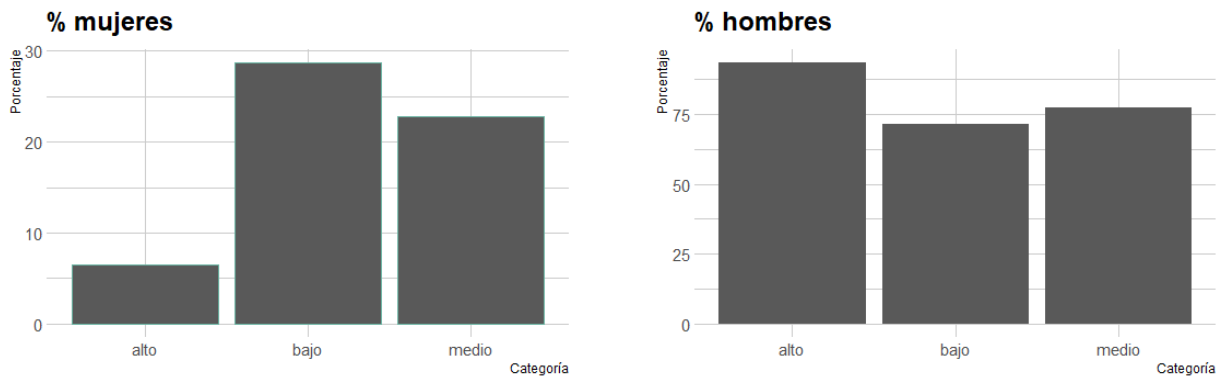
Gráfico 8: Distribución de hombres y mujeres según área temática 2020 (sobre el total de designaciones)



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 8 da cuenta de la distribución por género de los principales ministerios del año 2020. La única cartera en la que la participación es paritaria es en justicia, mientras que para otras áreas como economía la participación femenina es solo del 6,9%. Si bien puede llamar la atención la participación en el área de energía y minería, este valor en números absolutos es uno sobre tres designaciones, ya que son pocas las provincias donde esta área de política tiene rango ministerial. Un avance en materia de prestigio es el incremento de la participación femenina en los ministerios de gobierno, con un aumento de 21 puntos porcentuales y una proporción actual de 30,4%. Por último, observamos que si bien hay puestos donde la presencia de mujeres es más marcada, como justicia, educación, salud y desarrollo social, la participación aún sigue siendo menor que la de los hombres. Es decir, las mujeres no alcanzan la paridad ni siquiera en los puestos más feminizados.

Gráfico 9: Proporción de hombres y mujeres según nivel de prestigio (sobre el total de designaciones)



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico 9 observamos que del total de las designaciones a cargos de prestigio alto entre 2008 y 2020, más del 90% corresponden a los hombres. Sin embargo, vemos que tampoco los cargos de prestigio medio y bajo están repartidos de manera equitativa. Por el contrario, en ambas categorías los hombres ocupan alrededor del 75% de los puestos.

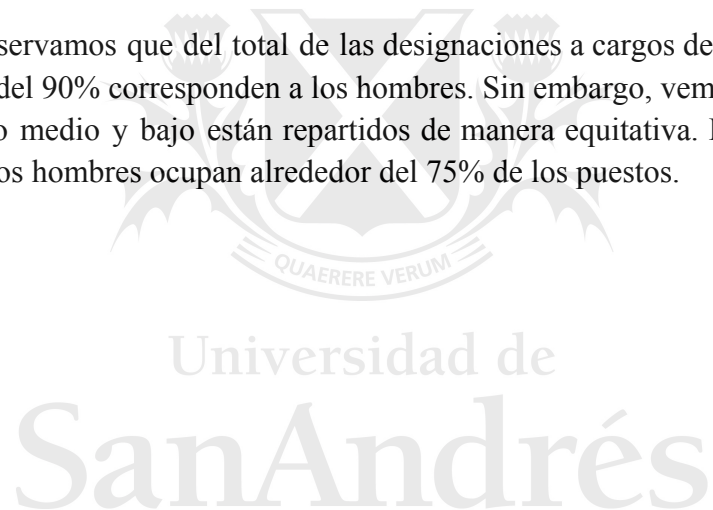
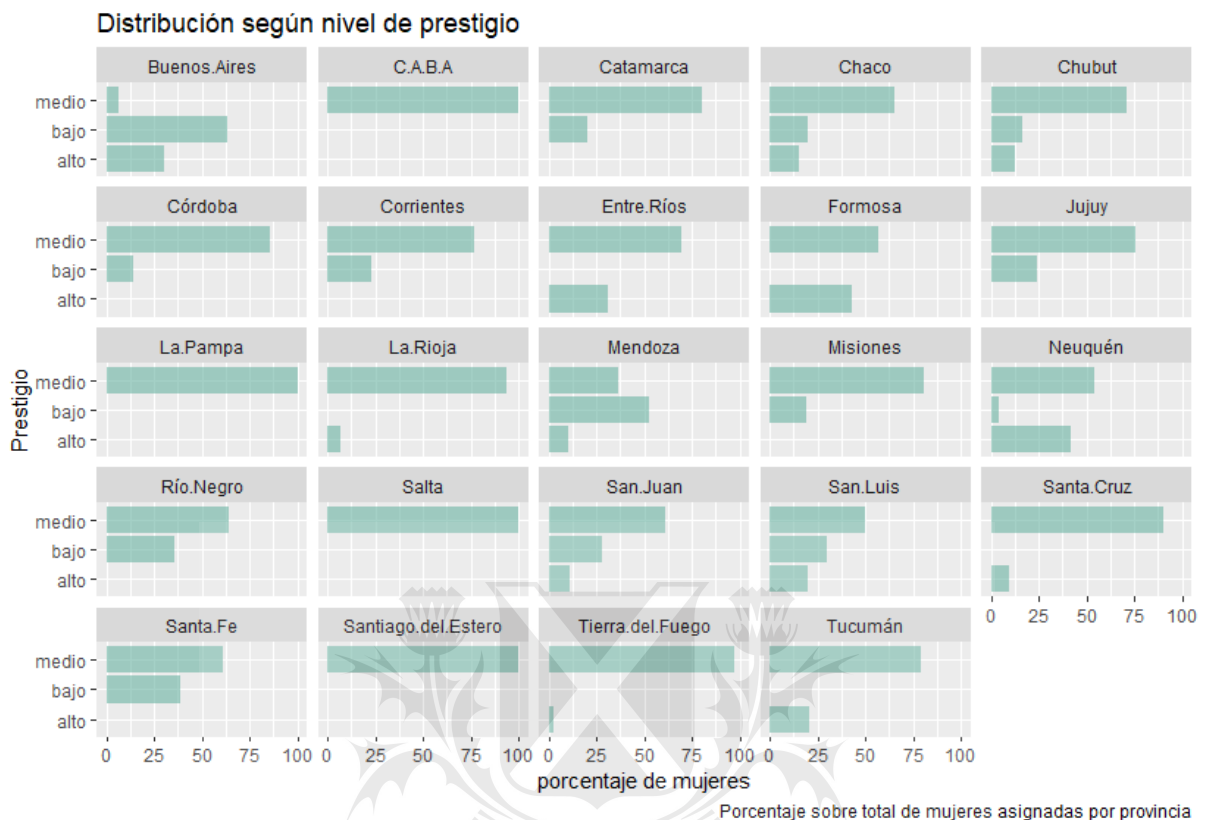


Gráfico 10: Proporción de mujeres según prestigio por provincia 2008-2020 (sobre designaciones a mujeres).

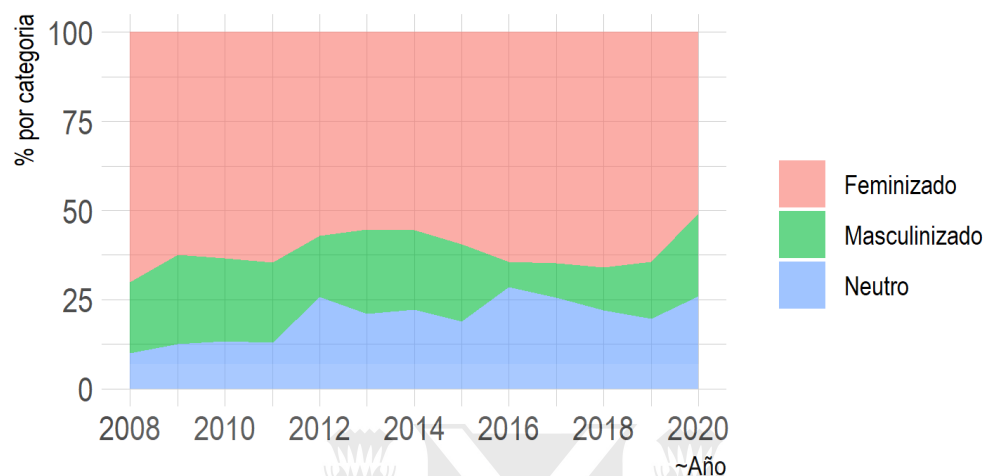


Fuente: Elaboración propia

Si analizamos la proporción de designaciones a mujeres según nivel de prestigio, vemos que la situación es bastante similar en la totalidad de las provincias. En todas ellas, la mayor parte de los cargos obtenidos se encuentran en la categoría de prestigio medio. Luego, también hay casos en los que ninguna fue designada para cargos bajos o altos. Esto se corresponde con lo que señalamos anteriormente de que la mayor proporción de mujeres se encontraba en los ministerios de educación, salud y desarrollo social, los tres de nivel medio.

4. Evolución en el tiempo según tipo de ministerio.

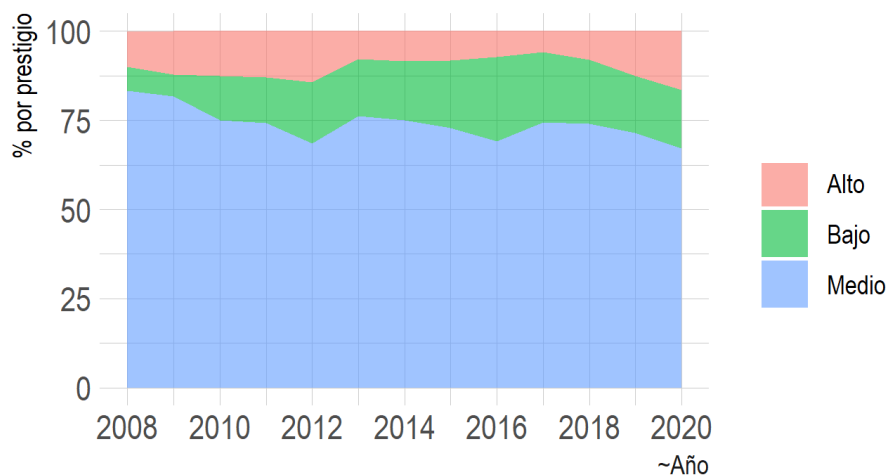
Gráfico 11: Evolución de la participación total de mujeres según categoría (feminizado, neutro, masculinizado)



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 11 nos permite analizar si a lo largo de los años hubo cambios en la distribución de los cargos según categoría. Es esperable que si aumenta la proporción de mujeres también se diversifique el tipo de cargos a ocupar, fundamentalmente si esa incorporación femenina se da por un cambio cultural más profundo. Con algunos avances y retrocesos, las mujeres fueron ganando espacios en áreas de política menos feminizadas. Del 2019 al 2020 se produjo un aumento en la cantidad de mujeres ocupando cargos típicamente masculinos, sobre el total de las designaciones a mujeres. No obstante, aún el 50% de los puestos obtenidos por mujeres están repartidos entre tan solo cinco ministerios, aquellos asociados al rol tradicional de la mujer. La otra mitad se divide entre 22 carteras distintas, con predominancia de las llamadas neutras.

Gráfico 12: Evolución de la participación total de mujeres según nivel de prestigio (alto, medio, bajo)



Fuente: Elaboración propia

Con la distribución de los cargos según niveles de prestigio ocurre algo similar. La participación de los ministerios de prestigio medio disminuyó en comparación con el 2008, pero aún sigue representando una mayoría considerable. Asimismo, este año vemos la mayor proporción de mujeres ocupando cargos de alto prestigio desde 2012.

En síntesis, a partir del análisis de los datos relevados vemos que se produjo un aumento en la participación femenina con el cambio de mandato a finales del año 2019. Ahora, las mujeres pasaron a ocupar un 28% del total de gabinetes provinciales, mientras que en 2018 la participación era del 22%. Si comparamos la situación en las provincias, hay gran diversidad en los niveles de inclusión. No hay similitudes entre provincias de la misma región, ni entre las de mayor o menor desarrollo económico. Sin embargo sí observamos patrones partidarios, con una mayor inclusión entre los partidos provinciales y los justicialistas en general. Otro hallazgo clave, pero no sorprendente, es la existencia de una discriminación horizontal que relega a las mujeres a una serie de cargos que refuerzan el rol tradicional de la mujer. Desde el 2008 en adelante, la participación de las mujeres en los ministerios de más alto prestigio no tuvo grandes modificaciones.

La lectura de estos datos, además de proporcionar un diagnóstico de la situación a la fecha, nos propone una serie de preguntas. ¿Por qué aumentó la participación femenina de manera considerable con el cambio de mandato de fines de 2019? ¿Por qué viene en alza, aunque a valores menores, desde el año 2015? ¿Por qué el aumento no generó cambios en la distribución de los cargos? ¿Por qué aún hoy las mujeres permanecen en cargos asociados al cuidado? En términos partidarios, ¿Por qué hay mayores niveles de inclusión en ejecutivos

liderados por el peronismo? En el siguiente apartado esbozaremos algunas hipótesis al respecto.



Universidad de
San Andrés

Desarrollo:

Como vimos en la sección anterior, el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones aún es un espacio en disputa. Sin embargo, en los últimos años hemos visto un avance respecto a los patrones preexistentes de participación. En el siguiente apartado nos proponemos problematizar los resultados obtenidos en la sección de los datos y contestar las preguntas que nos despertó el análisis. ¿Por qué se produjo el aumento? ¿Por qué no trajo aparejado una distribución más equitativa de los cargos al interior del gabinete? ¿Por qué hay mayores niveles de inclusión en las provincias peronistas?

1. ¿Qué explica una mayor incorporación de mujeres?

1.1. Los hitos:

En primer lugar, abordaremos la principal pregunta que dialoga con nuestra hipótesis de trabajo, ¿por qué aumentó la participación femenina? La literatura que estudia esta problemática en Argentina y en el mundo se ha centrado en los factores políticos, institucionales y socioeconómicos que impactan en la inclusión de mujeres en los ejecutivos. Desde el punto de vista de la oferta y la demanda, se utilizan variables como el acceso de las mujeres a la educación y al mercado de trabajo, el tamaño de los gabinetes, la presencia de mujeres en la legislatura, la presencia de gobernadoras mujeres, el tipo de partido de gobierno, el tipo de representación parlamentaria (Barnes et al, 2019), entre otros, para explicar la asignación de mujeres en cargos ministeriales. Ahora, ¿cómo podemos explicar la evolución de este proceso en los últimos 10 años con factores que en este último período no presentaron grandes transformaciones? Para explicar el aumento en la *demand*a de mujeres ministras, tenemos como variables claves el paso del tiempo, el cambios en las concepciones sociales sobre el rol que deben ocupar las mujeres y las presiones sobre la elite política que emergen en consecuencia de este proceso de cambios normativos.

Este análisis busca entender el fenómeno del acceso de las mujeres a la política a través de la formación y consolidación de normas sociales y la presión que estas transformaciones ejercen sobre quienes toman las decisiones. De acuerdo a Hughes & Paxton (2008) estas normas que impulsan el empoderamiento de las mujeres son generadas por la colisión entre fuerzas, que pueden clasificarse según su dirección y su temporalidad. Según la dirección encontramos fuerzas de resistencia y fuerzas de cambio, que operan a favor o en contra de las transformaciones sociales. En cuanto al tiempo, se distinguen efectos episódicos, efectos continuos o efectos de períodos críticos.

Aplicando este marco al caso argentino identificamos tres momentos claves de los últimos veinte años que pusieron a la igualdad de género en la agenda pública y contribuyeron a la participación en la política como fuerzas episódicas. Particularmente estos son el Movimiento Ni Una Menos, originado en junio de 2015, la sanción de la Ley de Paridad de Género, en 2017 y el debate en el congreso por la Legalización de la Interrupción Voluntaria del

Embarazo en 2018⁴. Estas tres fuerzas generaron una aceleración de la difusión de las ideas de igualdad de género impulsada por los movimiento sociales y los organismos internacionales, que contribuyó a la emergencia de una nueva norma social con respecto al lugar que debe ocupar la mujer en la sociedad. El impacto de estos eventos es transversal a distintas temáticas que aborda la agenda feminista como la lucha por la eliminación de la violencia contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, la identidad de género, la distribución equitativa de las tareas de cuidado, la equiparación salarial, la feminización de la pobreza y la inclusión en los espacios de toma de decisiones públicos y privados, entre otros. En este caso, nos centramos en la participación en la política y particularmente en la adopción de una nueva norma social que vuelve impopular la idea de un gabinete integrado únicamente por hombres.

Tabla 3:

		Tiempo		
		Período crítico	Continuo	Episódico
Dirección	Resistencia	<ul style="list-style-type: none"> - Historia colonial - Sistema de mayoría simple - Formación de partidos de derecha 	<ul style="list-style-type: none"> - Difusión - Cultura patriarcal - Dominancia del conservadurismo 	<ul style="list-style-type: none"> - No sanción de la Ley de Interrupción Legal del Embarazo
	Cambio	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción estatal luego de conflicto - Adopción de representación proporcional - Formación de partidos de izquierda 	<ul style="list-style-type: none"> - Crecimiento del movimiento feminista - Participación de la mujer en la fuerza de trabajo - Cambio en las actitudes de los líderes partidarios - Contagio interpartidario/interprovincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Nacimiento del mov. Ni Una Menos - Adopción de Ley de Paridad - Debate por la ley de la Interrupción Legal del Embarazo

A continuación, se describirán los tres eventos y se dará cuenta de la relevancia que tuvieron a nivel provincial, nacional e internacional.

a. Movimiento Ni Una Menos

Sería errado decir que el feminismo en Argentina comenzó hace tan solo cinco años bajo la consigna Ni Una Menos, cuando es un movimiento con una larga trayectoria que marcó el ritmo de los movimientos en América Latina y el mundo. Sin embargo se habla de una revitalización del movimiento, una posible cuarta oleada, con la construcción de un nuevo colectivo con demandas viejas y nuevas, pero con una nueva subjetividad (Zeifer et al., 2016 citado en Natalucci & Rey, 2018). Natalucci y Rey (2018) definen a Ni Una Menos como un punto de inflexión, un hecho que irrumpió y puso al feminismo en un lugar protagónico dentro de la agenda pública. Gracias al uso de las redes sociales, la construcción de este movimiento significó una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía y de articulación de la acción colectiva (Zeifer et al., 2016 citado en Natalucci & Rey, 2018).

⁴ Se toma como punto el debate y no la sanción del año 2020 ya que se tienen en cuenta eventos que anteceden las elecciones de 2019.

No obstante, primero vamos a los hechos. El 11 de mayo de 2015 se encontró asesinada a Chiara Páez, víctima de su pareja por negarse a practicarse un aborto. No fue la primera ni la última mujer víctima de un femicidio, pero fue la que desató la movilización de miles de mujeres a pedir un freno a la violencia machista. A partir de un tweet de la periodista Marcela Ojeda, comenzó un diálogo entre referentes del ámbito que desencadenó la organización de la gran movilización del 3 de Junio, que reunió solo en Buenos Aires a alrededor de 250 mil personas y se expandió a más de 120 puntos del país. Según relata Paula Rodríguez en su libro #NiUnaMenos (2015, citada en Rey & Natalucci, 2018), 680 políticos apoyaron la consigna en sus redes sociales, entre ellos los entonces precandidatos presidenciales, 834 organizaciones sociales se pronunciaron en apoyo a la movilización y el hashtag #NiUnaMenos se convirtió en tendencia mundial en twitter.

El manifiesto del recientemente creado colectivo organizador apuntaba directamente a las autoridades políticas y los instaba a implementar y monitorear el Plan Nacional de Acción para la Prevención, la Asistencia y la Erradicación de la violencia contra las mujeres velado por la ley 26.485, sancionada en 2009. Además demandaba el real acceso a la justicia por parte de las víctimas, la elaboración de un Registro Oficial único de víctimas de la violencia machista, garantizar y profundizar la Educación Sexual Integral y asegurar la protección de las víctimas.

Para evitar una lectura punitivista del movimiento, se le dio un marco de derechos humanos, como un eco del Nunca Más, que invitaba a un nuevo pacto democrático. Esto se reforzó luego, fundamentalmente a partir de 2016, con la incorporación de nuevas demandas, como la igualdad económica y laboral de las mujeres (Natalucci & Rey, 2018).

Un aspecto fundamental de este hecho, fue que se replicó año a año, cada 3 de junio. Es decir, que no se trató de un evento aislado o único, sino que significó el inicio de un movimiento que excedería aquella primera marcha y daría voz a nuevas demandas del colectivo feminista. Asimismo, también se extendió a países de la región como Uruguay, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Guatemala, Costa Rica, Honduras y en Europa, como Italia, Portugal, Francia, entre otros. Esa expansión del movimiento y la construcción de redes internacionales de mujeres culminaron en la organización del Primer Paro Internacional de Mujeres, el 8 de marzo de 2017, del cual participaron más de 50 países y 200 ciudades de todo el mundo.

b. Sanción de la Ley de Paridad de Género

Con la sanción de la Ley de Cupo Femenino del 30% en 1991, Argentina se convirtió en uno de los líderes mundiales en materia de inclusión de género en la política. Para esa fecha, ningún país había adoptado reglas de discriminación positiva que favorecieran la elección de mujeres en cargos públicos. Sin embargo, a través de los años, el cupo se convirtió en un techo, más que en un piso para la participación. En la cámara baja, el pico se dio con las elecciones de 2007, donde las mujeres alcanzaron el 40% de las bancas y en la cámara alta en 2003, con un 43% que luego solo disminuyó.

Para ambas cámaras, en los años siguientes la proporción mermó y Argentina comenzó a quedar detrás de otros países de América Latina que ya estaban adoptando leyes más revolucionarias en relación a la igualdad en el acceso a la política. Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá pasaron de la cuota a la paridad, entendiendo a la igualdad de género como un prerrequisito de la democracia (Piscopo, 2016). De este modo, la paridad no se observa como una herramienta de ajuste de los desequilibrios del pasado, sino como un principio fundamental de la democracia y un deber del Estado (Caminotti & Del Cogliano, 2019).

En 2017, por iniciativa de la diputada Victoria Donda del Movimiento Libres del Sur, con el apoyo unánime de las legisladoras mujeres, se sancionó la ley 24712 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. A diferencia de los otros hitos marcados en este trabajo, este no nació particularmente de una demanda de los movimientos en las calles. De hecho, la sanción de la ley fue sorpresiva hasta para los mismos legisladores, ya que no estaba incluido en el plan de Labor Parlamentaria de aquella sesión.

La nueva normativa modificatoria del artículo 60 bis del capítulo III Oficialización de la lista de candidatos del Código Nacional Electoral, estipula un nuevo criterio para la oficialización de listas. Ahora, las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente. El proyecto final fue el producto de la síntesis de ocho proyectos distintos. El primero de ellos fue presentado el 26 de febrero de 2016 por la senadora peronista de Jujuy Liliana Fellner.

Si bien la Argentina a nivel nacional se encontraba por detrás de otros pares latinoamericanos, algunas provincias ya habían tomado la iniciativa para la conformación de sus legislaturas locales. Santiago del Estero, Río Negro y Córdoba sancionaron en el año 2000 leyes de paridad de género casi de forma simultánea, sentando bases fundamentales para la adopción posterior en la Provincia de Buenos Aires y finalmente a nivel nacional.

Lamentablemente, el efecto de la ley no fue inmediato. Luego de su primera aplicación en las elecciones legislativas de 2019, la proporción de mujeres aumentó en tan solo un punto porcentual en la cámara baja, alcanzando meramente un 40%. En la cámara de senadores el porcentaje incluso disminuyó, de un 42% a un 39%. No obstante, esto puede deberse principalmente a que solo se renovó la mitad de ambas cámaras. Por otro lado, otros factores que pueden disminuir la participación femenina son el número de bancas que se eligen en cada provincia y la distribución por género del encabezamiento de listas. En los distritos que elijan un número impar de candidatos, donde no se puede elegir un 50-50, el género de quien encabece la lista determinará de cuál será la mayoría de los electos.

En conclusión, se considera a la sanción de la Ley de Paridad un hito, ya que pone en evidencia y busca revertir la desigualdad que existe en materia de acceso a cargos públicos. Además resalta la importancia que tiene la presencia de las mujeres en la política, ya que

demonstró que son aquellas las que inician y concretan medidas tendientes a la igualdad de género.

c. Debate por la Legalización de la Interrupción Voluntaria del Embarazo

La ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, sancionada el 29 de diciembre de 2020, tiene una historia de larga data signada por la demanda popular de los movimientos feministas. A diferencia de la Ley de Paridad de Género, esta medida sí fue producto de la lucha popular y la demanda de las mujeres en las calles, aglutinadas en un movimiento que nació a principios de los 2000, pero que cobró masividad luego del 2015.

En Argentina, de acuerdo al Código Penal la interrupción del embarazo es legal desde 1921 en casos de violación o peligro para la vida o la salud de la mujer. En 2012, estas causales fueron ratificadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y se redactó el "Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo". No obstante, estas medidas resultaron insuficientes para prevenir los problemas vinculados a la salud reproductiva de las mujeres, ya que no brindaba soluciones para aquellas las mujeres que no desearan continuar con sus embarazos y no evitó la realización de abortos en la clandestinidad.

Dado que hasta hace menos de un año la interrupción del embarazo era una práctica ilegal no existen muchos informes estadísticos que den cuenta de la magnitud real de la problemática. Sin embargo, un estudio de la CEPAL realizado en 2009 a cargo de Silvia Mario y Edith Alejandra Pantelides, con datos del Ministerio de Salud de la Nación estimó la cantidad de abortos en Argentina: entre 370.000 y 520.000 en el año 2005. Una de las metodologías utilizadas para realizar este cálculo toma el número de egresos hospitalarios registrados vinculados con la práctica de abortos. Además, se diseñó un multiplicador, dado que el número de complicaciones derivadas de la realización de un aborto lógicamente no contempla a todos aquellos casos que no demandaron hospitalización. Asimismo, un estudio del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), junto al Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y la Red de Acceso al Aborto Seguro en Argentina (REDAAS) revela que las muertes por abortos inseguros representan el 17% del total de las muertes maternas, aproximadamente 47 mujeres por año.

El inicio del debate público sobre el aborto como un problema social y no criminal era todavía incipiente a principios de los 70s . Durante la presidencia de Isabel Perón se prohibieron las clínicas de planeamiento familiar y se vetó la ley que permitía la venta de anticonceptivos. Tanto la Unión Feminista Argentina como el Movimiento de Liberación Feminista se manifestaron en contra de esta medida, mediante las consignas “No al embarazo no deseado / No a la esterilización forzosa / Por una maternidad consciente”. Luego, con la irrupción del golpe militar del año 1976 se puso fin al debate, se prohibió la difusión de cualquier información sobre anticonceptivos y se prohibió mencionar la palabra aborto en los medios (Blofield, 2006).

En 1982, con un régimen militar de salida, el grupo feminista Asociación de Trabajo y Estudio sobre la Mujer dio inicio a una serie de encuentros anuales, con exposiciones

referidas a distintas temáticas y problemáticas abordadas desde el feminismo. En este marco, se ideó la formación de una agrupación de Lucha por el Derecho al Aborto, finalmente concretada en 1988. A raíz de ello, la comisión presentó por primera vez en 1992 el anteproyecto sobre Anticoncepción y Aborto ante la Cámara de Diputados (Tarducci, 2018).

Diez años después, nació la Asamblea por el Derecho al Aborto y posteriormente en 2005 la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. El 25 de noviembre de aquel año se realizó una marcha por el derecho al aborto que partió de Avenida de Mayo y Perú, hasta el Congreso de la Nación, congregando a miles de mujeres, agrupaciones feministas y organizaciones sociales de todo el país. En 2007 fue el primer año que presetaron proyectos de ley para despenalizar y legalizar el aborto. Lo hicieron nuevamente en 2010, 2012, 2014 y 2018, año que llegó a discutirse en ambas Cámaras.

Antes de alcanzar finalmente la legalización de la interrupción del embarazo, también sucedieron diversos hitos en términos de política feminista y acceso a la salud que valen ser destacados, como la Ley de Salud Sexual y Reproductiva (2002), la Ley de Educación Sexual Integral, anticoncepción quirúrgica (2006), la Ley de Parto Respetado (2007), la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas (2008 y 2012), la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra (2009), La Ley de Matrimonio Igualitario (2010) y la Ley de identidad de género (2012). Todos ellos allanaron el camino para la sanción de leyes más progresistas en términos de salud y género, y pusieron nuevos debates en agenda, contribuyendo paulatinamente al cambio en las percepciones y normas.

En el año 2019, a pesar de no haber alcanzado la sanción en el Senado, la convocatoria masiva y la capacidad de instalar la problemática en la discusión pública fue un triunfo social (Suárez Tomé, 2019). Fue un hecho político fundamental para dar continuidad a las luchas iniciadas en 2015 y remarcó la necesidad de la representación femenina y feminista. El protagonismo de los congresistas, ahora individualizados por el carácter transversal de la votación, obligó a repensar las formas de *accountability* y la relación directa entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad de respuesta de los tomadores de decisiones. La élite política fue puesta en escrutinio y fundamentalmente sus posiciones respecto de la legalización del aborto y las políticas para impulsar la igualdad de género.

Estos tres eventos fueron determinantes para poner la cuestión de la igualdad de género en la agenda política, social y mediática y potencialmente para cambiar la norma social en torno a la participación de la mujer en el escenario social. Los espacios de toma de decisiones ocupados mayoritariamente por hombres, como partidos, sindicatos, cámaras empresariales y gabinetes, son puestos en tela de juicio por la opinión pública y se ven presionados a accionar y a transformarse de acuerdo a las nuevas normas.

1.2 De los hitos al cambio normativo

La literatura citada respecto de los hitos de la lucha feminista de los últimos años señala que se produjo un punto de inflexión a partir de 2015, luego del cual las normas sobre el lugar de la mujer parecerían haber cambiado. No obstante, es importante brindar evidencia que sustente esta presunta transformación. Una manera de verlo de forma descriptiva es a través del World Value Survey, un programa de investigación internacional dedicado al estudio de valores políticos, sociales, económicos y culturales de las personas en el mundo.

A través de los resultados de los últimos años se observa uno de los cambios culturales más dramáticos de la historia. Fundamentalmente en cuanto a la equidad de género las encuestas evidencian un giro hacia mayores niveles de aceptación. Si bien aún son muchas las personas que sostienen percepciones tradicionales del rol de la mujer, esta mirada es rechazada por una mayor proporción de la población, especialmente en sociedades post-industriales y entre los más jóvenes (World Value Survey, 2021).

Uno de los puntos más relevantes de la encuesta a los fines de este análisis es la pregunta sobre las capacidades que tienen las mujeres en relación a los hombres como líderes políticas. Para Argentina, se evidencian cambios en las percepciones en los últimos años: entre 2005 y 2020 el cambio más sustancial fue el aumento en la proporción de encuestados que se encontraban muy en desacuerdo con esta idea. Entre las dos últimas rondas, esta respuesta creció en 10 puntos porcentuales y la proporción de personas de acuerdo y muy de acuerdo disminuyó.

También cambiaron las percepciones respecto de la confianza en el movimiento de mujeres, fundamentalmente en los extremos. El porcentaje de encuestados que reportan confiar en gran medida pasó de un 4% a un 11% hacia 2020 y cayó 6 puntos la proporción que no confía en absoluto. Esto es importante, ya que la confianza de la sociedad en el movimiento puede llevar a su masificación y a un mayor impacto de las demandas en la realidad. Otro indicador relevante en este sentido es el de la percepción de la equidad de género en la política. Entre las rondas de encuesta de 2010-2014 y 2017-2020, hubo un aumento de 10 puntos porcentuales entre quienes postulaban que el nivel de equidad es alto.

A nivel más general, también se observa un cambio en relación al lugar de la mujer en el mercado de trabajo. Antes de 2009, un 27% de los encuestados creía que ante la escasez de empleo, un hombre tiene más derecho a acceder a un trabajo que una mujer. No obstante, ese valor cayó a 14% en la última ronda de encuestas, y el porcentaje de personas que estaba en desacuerdo aumentó 8 puntos porcentuales. Esto viene de la mano con cambios en otros aspectos que hacen también a las normas de género, como la religión. En Argentina, en los últimos 10 años la proporción de personas que reportan darle mucha importancia a la religión en su vida disminuyó cerca de 10 puntos porcentuales.

2. ¿Por qué el aumento de la participación no trajo aparejado una distribución más equitativa de los cargos?

A partir de los gráficos apuntados en la sección anterior, se advierte que existe una división del trabajo determinada por el género. Si bien son cada vez más las mujeres que acceden a cargos ministeriales en las provincias argentinas, estas lo hacen en mayor medida en un conjunto específico de ministerios: aquellos definidos como feminizados y aquellos de prestigio medio. Es decir que el aumento en la participación no se tradujo en una diversificación de los roles y espacios ocupados por hombres y mujeres.

Este fenómeno no es exclusivamente argentino. De acuerdo a un relevamiento de mujeres ministras de la unión Interparlamentaria (2014), las mujeres ocupaban fundamentalmente los ministerios de desarrollo social, infancia o familia, medio ambiente, géneros y educación. Revertir esta tendencia es fundamental, ya que permite una mayor diversidad en el reparto del poder real y contribuye a una mayor amplitud en la noción sobre quién puede gobernar (Barnes, 2017).

De acuerdo a la literatura, esto puede deberse a dos razones principales. Por un lado, la falta de representatividad horizontal puede ser producto de una inclusión mínima de las mujeres, donde las elites políticas ceden espacios para cumplir con un deber normativo, pero no buscan solucionar las brechas que existen de fondo (Yoder, 1991; Heath, Schwindt-Bayer & Taylor-Robinson, 2005). Esto está relacionado con la persistencia de los estereotipos y roles de género en la asignación de cargos. Por último, puede darse por un factor más bien económico. La segregación ocupacional presente en el mercado laboral, donde las mujeres tienden a especializarse en distintos temas o carreras que los hombres, puede traducirse en una división del trabajo en los gabinetes producto de una relación de oferta y demanda. Si hay una mayor oferta de mujeres especializadas en temas vinculados al cuidado, la educación y la cultura entre aquellas que llevan adelante carreras políticas, es más probable que accedan a este tipo de cargos.

Búsqueda de representación o window-dressing.

De acuerdo a Yoder (1991), creer que simplemente el aumento de la presencia de mujeres en los espacios de trabajo es suficiente para impulsar la igualdad de género ignora el sexismo imbricado en la cultura y las relaciones interpersonales. Cuando pensamos en la inclusión de mujeres a cargos políticos se habla de una resistencia inicial por parte de los hombres de la elite, que es superada por alguna cuestión normativa, de cálculo o de oferta y demanda. Así, cuando nuevos grupos emergen en partidos e instituciones con estructuras y jerarquías establecidas, los líderes tienen incentivos para limitar el acceso de estos grupos a los recursos más valiosos (Heath, Schwindt-Bayer & Taylor-Robinson, 2005).

Esto llevaría a suponer que la incorporación de mujeres no será plena y en condición de igualdad, sino que una vez adentro persistirán las dinámicas que imponían barreras al ingreso de las mujeres en un primer momento. Frecuentemente, la inclusión de minorías, ya sea de

género, raza, etnia, etc. toma la forma tokenismo⁵, donde no se busca una incorporación completa de las minorías, sino cumplir con un mínimo número de miembros de colectivos diversos para generar una ficción de igualdad o evitar acusaciones de discriminación.

Una manifestación de estas dinámicas es la marginalización de las mujeres a los puestos típicamente femeninos (Escobar-Lemmon & Taylor Robinson, 2005; Heath, Schwindt-Bayer & Taylor-Robinson, 2005). Este es un fenómeno que se da a su vez en la competencia por la participación en las comisiones legislativas, donde se evidencia una clara división social del trabajo. En este ámbito, de acuerdo a Kathlene (1994) el género predominante (el masculino) ejerce presión para evitar el ingreso de las mujeres a las comisiones que tradicionalmente fueron de su dominio, lo cual refuerza estereotipos y no permite la participación plena de las mujeres.

División del trabajo.

Desde otro punto de vista, podemos suponer que la distribución horizontal de los ministerios puede ser producto de las desigualdades en el mercado de trabajo y la segregación ocupacional que existe entre hombres y mujeres. En promedio, los hombres y las mujeres no eligen aplicar a los mismos trabajos ni estudiar las mismas carreras. Existen dos dimensiones principales que dan lugar a estas diferencias: las diferencias en las elecciones de carreras y el equilibrio entre las carreras laborales y el mandato del trabajo doméstico. Por un lado, en promedio, las mujeres se inclinan menos a estudiar carreras en ciencia, tecnología, ingeniería o matemáticas (STEM por sus siglas en inglés). Esto no se debe a una diferencia de capacidades, sino que es producto de un sistema de creencias que distorsiona las percepciones sobre la capacidad y las expectativas de las personas (Correll, 2004; Linn & Hyde, 1989). Por ello, ya a temprana edad existen sesgos que reducen la confianza de las mujeres y segregan los proyectos laborales de acuerdo al género.

A su vez, por el reparto inequitativo del trabajo doméstico, las mujeres deben barajar el equilibrio entre el trabajo y la familia o el hogar a la hora de proyectar una carrera laboral. Es por ello que, fundamentalmente luego de la llegada del primer hijo, ellas eligen aplicar a empleos con mayor flexibilidad, menor demanda horaria y medidas “family-friendly”.

La dimensión que nos resulta relevante para comprender la segregación al interior de los gabinetes es la diferenciación temprana en la elección de carreras y orientaciones de estudios universitarios, ya que podría estar impactando en la oferta para cubrir puestos políticos. En América Latina, de acuerdo a estadísticas de la UNESCO, 1 de cada 3 mujeres se matricula en estudios superiores vinculados a salud y educación (Marchionni et al, 2018). A su vez, del total de mujeres matriculadas en estudios universitarios, solo un 10% lo hizo en ingeniería o tics (tecnología de la comunicación o información) cuando el porcentaje asciende al 33% para el caso de los hombres. Este fenómeno se ve replicado en todo el mundo. En Estados Unidos, por ejemplo, las mujeres obtuvieron el 85% de los títulos en áreas de salud, el 80%

⁵ El tokenismo es un mecanismo por el cual un grupo mayoritario incluye a otro por la presión de repartir privilegios o poder, pero mantiene la marginalización del grupo minoritario al no asimilarlo como parte plena del conjunto (Laws, 1975)

de educación, el 77% en psicología, pero solo el 30% en economía y el 19% en física e ingeniería (Snyder & Dillow, 2012).

Esta división naturalmente podría traducirse luego en una diferenciación en la oferta laboral de hombres y mujeres. Si entre todo el grupo de mujeres con altos estudios y aspiraciones políticas hay más capacitadas en áreas como educación o salud que en economía o ingeniería, es natural que ocupen los ministerios que atiendan las políticas vinculadas a dichas áreas.

3. ¿Por qué se ven diferencias interpartidarias en la inclusión?

Muchos análisis sostienen que los líderes y partidos de izquierda tienen efectos positivos sobre la incorporación de mujeres en cargos públicos relevantes (Caul, 2001; Barnes et al, 2019). En Argentina, si bien no se evidencia una alineación izquierda - derecha tan clara como en otros países, sí se puede determinar una diferenciación partidaria en los patrones de inclusión femenina. Tal como arrojan los datos, el peronismo se correlaciona con las mayores tasas de participación de mujeres en los gabinetes provinciales.

Aún no se ha estudiado extensivamente esta relación, pero se observa una tendencia en la centralidad de figuras femeninas en la política a lo largo de la historia. Desde el protagonismo de Eva Perón, la creación de la rama femenina del partido, la sanción de la ley de sufragio femenino, la primera mujer candidata en la fórmula presidencial y más recientemente, la primera mujer electa presidenta en 2007, Cristina Fernández de Kirchner, se observa una tradición que trajo importantes símbolos y avances en la inclusión política de las mujeres. Además, contó con primeras damas de alto perfil y el mayor número de gobernadoras mujeres (Barnes et al, 2019).

San Andrés

Conclusión:

A lo largo de este trabajo hemos explorado el lugar que ocupan las mujeres en la política, particularmente en los cargos ministeriales de las provincias argentinas. A partir de los resultados podemos decir que hoy estamos mejor que ayer, pero el camino es largo. La evolución de la participación femenina en los gabinetes subnacionales alcanza en 2020 su punto máximo con un 28% de las carteras lideradas por una mujer. Este avance se debe en parte al impacto de los movimientos sociales y los hitos feministas en el cálculo de los líderes políticos encargados de designar funcionarios en sus gabinetes.

Chaco y Tierra del Fuego son hoy las provincias con mayor acceso de las mujeres, superando incluso los niveles paritarios. La Pampa, por su parte, es la provincia con menos participación. Si bien los resultados en cada provincia son muy dispares, no observamos patrones regionales que puedan explicar estas distinciones. Donde sí se observan algunos patrones a analizar es cuando se cruza la información provincial con la partidaria. Por un lado, vemos que las provincias gobernadas por partidos provinciales (a diferencia de las gobernadas por el oficialismo y la oposición) son las que tienen mejores niveles de participación femenina y las que tuvieron una variación más pronunciada entre antes y después del cambio de mandato en 2019.

A su vez, se confirman también los hallazgos encontrados por Barnes, Lopreite y Ciocci Pardo (2019) en cuanto a la asociación entre la afiliación justicialista y la inclusión femenina. Sin embargo, la diferencia no es tan pronunciada. La proporción de mujeres en provincias gobernadas por el peronismo es superior en cerca de 4 puntos porcentuales. El valor más significativo es la tasa de variación respecto a la cantidad de mujeres en 2019 (antes del cambio de mandato), que aumentó en 8 puntos para las provincias peronistas y prácticamente no se modificó en las no peronistas. Sin embargo, al interior del peronismo existen fuertes disparidades, ya que este grupo incluye a las provincias con mayor y menor representación de todo el país.

Por otra parte, observamos que aún persisten patrones de segregación al interior del ámbito público. Las ministras son designadas en mayor proporción en los cargos feminizados, que se relacionan con el rol asignado socialmente a la mujer, mientras que permanecen excluidas de áreas temáticas históricamente reservadas para los hombres. Cerca del 60% se distribuyen en las áreas de educación, salud y desarrollo social, pero se acumulan menos del 10% entre economía, producción y seguridad. Además, al analizar la distribución de carteras en el tiempo, no vemos grandes diferencias año a año, por lo que suponemos que las barreras al interior de los gabinetes son aún más fuertes que las barreras al ingreso que sí han sido más maleables al paso del tiempo.

A partir de estos hallazgos encontramos que aún quedan muchos análisis por hacer dentro de este universo. En primer lugar es necesario profundizar en las hipótesis sobre por qué se dan ciertos patrones partidarios y sobre la persistencia de las barreras de género al interior de los gabinetes. A su vez, se podría complementar la evaluación de los factores explicativos con una metodología econométrica que pueda establecer relaciones de causalidad más robustas.

Por otra parte, sería deseable ampliar este tipo de análisis para otras poblaciones minoritarias y excluidas de la participación política. Una limitación que presenta este estudio es la falta de una mirada interseccional de la problemática del acceso a los cargos públicos. En este trabajo hablamos de las mujeres como un todo, pero sería interesante conocer qué tipo de mujeres son las que acceden, en función de su nivel educativo, de ingresos, origen, orientación sexual, entre otros, y quiénes son las que permanecen aún más excluidas de la toma de decisiones.



Universidad de
San Andrés

Bibliografía:

- Ara, F. (2019). Barriers to the Political Participation of Women: A Global Perspective. *Society & Change*, 13(4), 7-22.
- Bari, F. (2005). Women's political participation: Issues and challenges. Paper presented at the United Nations Division for the Advancement of Women Expert Group Meeting: Enhancing participation of women in development through an enabling environment for achieving gender equality and the advancement of women. Bangkok.
- Barnes, T. D., & O'Brien, D. Z. (2018). Defending the realm: The appointment of female defense ministers worldwide. *American Journal of Political Science*, 62(2), 355-368.
- Barnes, T. D., Ciocci, T., & Lopreite, D. (2019). Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016). *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(1), 1-23.
- Barnes, Tiffany D., & Michelle M. Taylor-Robinson (2018) Women cabinet ministers in highly visible posts and empowerment of women: Are the two related? *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe*. Palgrave Macmillan.
- Bego, I. (2014). Accessing power in new democracies: The appointment of female ministers in postcommunist Europe. *Political Research Quarterly*, 67(2), 347-360.
- Bertrand, M. (2020, May). Gender in the twenty-first century. In *AEA Papers and Proceedings* (Vol. 110, pp. 1-24).
- Blofield, M., Ewig, C., & Piscopo, J. M. (2017). The Reactive Left: gender equality and the Latin American pink tide.
- Bonvecchi, A. & Lodola, G. (2011). The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism* 41 (2): 179-206.
- Caminotti, M., & Cogliano, N. D. (2019). El origen de la "primera generación" de reformas de paridad de género en América Latina. *Evidencia de Argentina. Política y gobierno*, 26(2), 205-218.
- Caul, M. (2001). Political Parties and Candidate Gender Policies: A Cross-National Study. *Journal of Politics* 63 (4):1214-1229.
- Chen, L. (2010). "Do Gender Quotas Influence Women's Representation and Policies?" *European Journal of Comparative Economics* 7 (1): 13-60.
- Clots-Figueras, I. (2012). "Are Female Leaders Good for Education? Evidence from India." *American Economic Journal: Applied Economics* 4 (1): 212-44.
- Correll, S. J. (2004). Constraints into preferences: Gender, status, and emerging career aspirations. *American sociological review*, 69(1), 93-113.
- Davis, Rebecca Howard. 1997. *Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968-1992*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005). On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 33-51.
- Escobar-Lemmon, M. C., & Taylor-Robinson, M. M. (2016). *Women in presidential cabinets: Power players or abundant tokens?*. Oxford University Press.
- Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women ministers in Latin American government: When, where, and why?. *American Journal of Political Science*, 49(4), 829-844.
- Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. M. (2009). Getting to the top: Career paths of women in Latin American cabinets. *Political Research Quarterly*, 62(4), 685-699.

- EVS/WVS (2021). European Values Study and World Values Survey: Joint EVS/WVS 2017-2021 Dataset (Joint EVS/WVS). JD Systems Institute & WVSA. Dataset Version 1.1.0, doi:10.14281/18241.14.
- Eyestone, Robert. 1977. Confusion, diffusion, and innovation. *American Political Science Review* 71:441-47.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International organization*, 52(4), 887-917.
- Franceschet, S., Annesley, C., & Beckwith, K. (2017). What do women symbolize? Symbolic representation and cabinet appointments. *Politics, Groups, and Identities*, 5(3), 488-493.
- Htun, M. N., & Jones, M. P. (2002). Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. In *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America* (pp. 32-56). Palgrave Macmillan, London.
- Htun, Mala N. 2003. "Women and Democracy." In *Constructing Democratic Governance in Latin America*, 2nd. ed, ed. Jorge I. Domínguez and Michael Shifter. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 118–36.
- Hughes, M. M., & Paxton, P. (2008). Continuous change, episodes, and critical periods: a framework for understanding women's political representation over time. *Politics & Gender*, 4(2), 233-264.
- IPU (2014). *Women in Politics 2014. Reports and Document..* Inter-Parliamentary Union, Geneva.
- Jacob, S., Scherpereel, J. A., & Adams, M. (2014). Gender norms and women's political representation: A global analysis of cabinets, 1979–2009. *Governance*, 27(2), 321-345.
- Kathlene, L. (1994). Power and influence in state legislative policymaking: The interaction of gender and position in committee hearing debates. *American Political Science Review*, 88(3), 560-576.
- Kenney, S. J. (2003). Where is gender in agenda setting?. *Women & politics*, 25(1-2), 179-207.
- Kittilson, M. C., & Schwindt-Bayer, L. (2010). Party Systems, Democratic Engagement and Gender in Comparative Perspective. In *APSA 2010 Annual Meeting Paper*.
- Krook, M. L., & O'Brien, D. Z. (2012). All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855.
- Linn, M. C. y Hyde, J. S. (1989). Gender, mathematics, and science. *Educational Researcher*, 18(8), 17-27.
- Lopreite, D. (2014). Explaining Policy Outcomes in Federal Contexts: The Politics of Reproductive Rights in Argentina and Mexico. *Bulletin of Latin American Research* 33 (4) 389-404.
- Marchionni, M., Gasparini, L., & Edo, M. (2019). Brechas de género en América Latina. Un estado de situación.
- Heath, M R., Schwindt-Bayer, L. A., & Taylor-Robinson, M. M. (2005). Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436.
- Micozzi, J.P (2013). "Ellos los representantes, nosotros los representados. Reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea". *Revista SAAP* (7) 2: 401-411.
- Molyneux, M. (2007). Conditional cash transfers: a pathway to women's empowerment?. *Pathways of Women's Empowerment*, Institute of Development Studies, University of Sussex.

- Natalucci, A. L., & Rey, J. (2018). ¿ Una nueva oleada feminista? Agendas de género, repertorios de acción y colectivos de mujeres (Argentina, 2015-2018).
- Norris, P. (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge University Press.
- O'Brien, D. Z. (2015). Rising to the top: Gender, political performance, and party leadership in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 59(4), 1022-1039.
- Paxton, P., Hughes, M. M., & Green, J. L. (2006). The international women's movement and women's political representation, 1893–2003. *American Sociological Review*, 71(6), 898-920.
- Piscopo, J. M. (2016). When informality advantages women: Quota networks, electoral rules and candidate selection in Mexico. *Government and Opposition*, 51(3), 487-512.
- Rivera Berruz, S. (2018). *Latin American Feminism*.
- Rodríguez, P. (2015). #NiUnaMenos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Planeta.
- Schwindt-Bayer, L (2006). Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science* 50 (3): 570-85.
- Sidhu, G. L., & Meena, R. (2007). *Electoral financing to advance women's political participation: A guide for UNDP support*. New York: UNDP. Retrieved 2016 from <https://www.ndi.org/files/Electoral%20Financing.pdf>
- Snyder, T. D., & Dillow, S. A. (2012). *Digest of Education Statistics, 2011*. NCES 2012-001. National Center for Education Statistics.
- Strang, David, and Sarah A. Soule. 1998. Diffusion in organizations and social movements: From hybrid corn to poison pills. *Annual Review of Sociology* 24:265-90.
- Tarducci, M. (2018). Escenas claves de la lucha por el derecho al aborto en Argentina. *Salud colectiva*, 14, 425-432.
- Thiébault, J. L. (1991). The social background of Western European cabinet ministers. In *The profession of government minister in Western Europe* (pp. 19-30). Palgrave Macmillan, London.
- Towns, A. E. (2012). Norms and social hierarchies: Understanding international policy diffusion “from below”. *International organization*, 66(2), 179-209.
- True, J., Niner, S., Parashar, S., & George, N. (2012). Women’s political participation in Asia and the Pacific. Paper presented at the SSRC Conflict Prevention and Peace Forum
- True, J. & Mintrom, M. (2001). “Transnational Networks and Policy Diffusion: The Case of Gender Mainstreaming.” *International Studies Quarterly* 45(1):27–57.
- West, C., & Zimmerman, D. H. (1987). Doing gender. *Gender & society*, 1(2), 125-151.
- Wood, W., & Eagly, A. H. (2013). Biology or culture alone cannot account for human sex differences and similarities. *Psychological Inquiry*, 24(3), 241-247.
- Yoder, J. D. (1991). Rethinking tokenism: Looking beyond numbers. *Gender & society*, 5(2), 178-192.
- Zeifer, B. (2016) *Twitter en campaña: lo público, lo político, lo privado y lo íntimo*. En F. Bartolacci, XII Congreso Nacional y V Internacional Sobre Democracia: la democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización. 1a ed., Rosario: UNR Editora.