

Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011*

NÉLIDA ARCHENTI

Universidad de Buenos Aires, Argentina
Instituto de Investigaciones Gino Germani, Argentina
narchenti@hotmail.com

LAURA ALBAINE

Universidad de Buenos Aires, Argentina
lauraalbaine@yahoo.com.ar

Este artículo presenta una descripción de la organización municipal de la Argentina conformada, al presente, por 2.222 gobiernos locales. Dentro de este marco, analiza el acceso de las mujeres a cargos ejecutivos y legislativos, asociado a la diversidad de leyes de cuotas y sistemas electorales existentes en estos distritos. Las conclusiones más generales sostienen que los datos presentados no permiten dar apoyo a las hipótesis orientadas a que el acceso de las mujeres a cargos de decisión es mayor en el nivel local que en los otros niveles de gobierno. Asimismo, presentan a la paridad como una superación importante de algunas dificultades de las cuotas.

Introducción

En términos generales, las políticas públicas con transversalidad de género, implementadas en los distritos locales, se han orientado principalmente a resolver las problemáticas propias de los diferentes grupos de mujeres vinculadas a la desigualdad social, económica y política que sufre este sector social. Entre las políticas públicas de género adoptadas en el nivel local, las orientadas a promover la participación femenina en los procesos de decisión han sido impulsadas con menor intensidad. Esto ha generado dificultades para generar condiciones de competencia igualitaria entre ambos sexos en este nivel de gobierno.

Sin embargo, existe la difundida creencia que considera que el nivel municipal presenta ventajas para el acceso de las mujeres a cargos electi-

* Una versión de este trabajo fue presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), "Centros y Periferias: Equilibrios y Asimetrías en las Relaciones de Poder". La investigación forma parte del Proyecto UBACyT 20020100100128 financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires.

vos debido, principalmente, a la mayor cercanía de los contactos con el electorado, la menor competencia electoral, el menor costo de las campañas y la mayor facilidad para hacer frente a las responsabilidades parentales. No obstante, los escasos trabajos que han analizado la participación política de las mujeres en el nivel local en diferentes regiones del mundo han concluido en hallazgos diversos. Por un lado, el análisis comparativo de 13 países de Asia y el Pacífico de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas (Drage, 2001) sostenía que las mujeres tuvieron mayor éxito electoral a nivel local que a nivel nacional. Por otro lado, el estudio llevado a cabo por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2003), sobre 15.546 municipalidades en 78 países, demostró la existencia de una relación positiva entre la participación política femenina en las esferas de gobierno local y nacional. Es decir, que los países con un alto porcentaje de mujeres concejales tenían mayor probabilidad de alcanzar altos porcentajes de mujeres en las cámaras parlamentarias. Por su parte, la investigación para Naciones Unidas (UN-Instraw) realizada por Massolo (2007) sobre 16 países latinoamericanos, concluye que solamente el 5,3 por ciento de los gobiernos locales están encabezados por mujeres. Asimismo, Khosla y Barth (2008), a partir de estudios en más de 20 países, destacaron las dificultades de las mujeres para acceder a cargos electivos en el nivel municipal.

Asimismo, diferentes expresiones en el nivel internacional han advertido sobre las posibilidades del nivel local de gobierno para favorecer la participación efectiva de las mujeres y han señalado la necesidad de adoptar en este espacio medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios —incluidas las reformas legislativas y las asignaciones presupuestarias— para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos) (Cepal, 2003, 2007, 2010).

Es de destacar que en los gobiernos municipales —igual que en los provinciales y nacionales— el éxito electoral de las mujeres es mayor en los poderes legislativos que en los ejecutivos, debido básicamente a que los primeros presentan condiciones institucionales más favorables para este grupo social. Entre ellas: a) normativas sobre cuotas capaces de garantizar o promover la inclusión de las mujeres en las listas de candidatos para los cuerpos legislativos municipales y b) la elección de los cargos en circunscripciones plurinominales con una mayor magnitud de distrito. Este último aspecto está explicado en estudios que han demostrado los efectos de algunos elementos del sistema electoral sobre la *performance* electoral de las mujeres (Archenti y Tula, 2008; Htun y Jones, 2002; Krook, 2006).

Este artículo analiza el acceso de las mujeres a cargos políticos electivos en el nivel local en Argentina, tanto en el poder ejecutivo (intendencias) como en el poder legislativo (concejos deliberantes) en el periodo 2007-2011, con el propósito de identificar barreras y obstáculos institucionales para el desarrollo de las carreras políticas de las mujeres en el nivel municipal¹.

El análisis de esta problemática en la Argentina resulta arduo debido a la complejidad del diseño institucional municipal de este país. Por un lado, existen 2.222 municipios clasificados en diversas categorías constituidas sobre la base de reglas propias y, por otro lado, es escaso el registro de datos sistemáticos en estos distritos. Asimismo, la dificultad para abordar estudios de género en los municipios argentinos se vuelve aún más engorrosa a causa de la multiplicidad de legislaciones de cuotas existente. Es decir, el sistema federal argentino se expresa en una compleja diversidad (nacional, provincial y local) de sistemas electorales y de leyes de cuotas vigentes, y esta pluralidad de instituciones limita las posibilidades de comparación y generalización.

El trabajo está conformado por tres partes: la primera realiza un análisis descriptivo de la organización municipal argentina; la segunda toma como universo de análisis a todos los municipios del país y analiza la presencia de las mujeres en los Ejecutivos locales (intendentas/jefas de Gobierno/presidentas municipales) con el objeto de detectar la desigualdad en términos de género en el acceso a estos cargos; y la tercera reduce el corpus de análisis a las ciudades capitales provinciales a fin de comparar la composición de género de los legislativos locales (concejos deliberantes), dada la complejidad que supone este análisis en el conjunto de los municipios.

En este diseño, no ha sido incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debido a que la misma tiene un estatus institucional particular que dificulta la comparabilidad.

I. La organización municipal argentina

En Argentina la organización municipal es competencia de los gobiernos provinciales. Cada provincia establece las características de su régimen

¹ Es importante aclarar que las elecciones municipales en Argentina no son simultáneas en todo el país. Por otro lado, algunos municipios renuevan sus concejos deliberantes en totalidad y otros tienen elecciones de medio término. Debido a esta diversidad y con fines comparativos, tomamos un período delimitado por dos elecciones generales.

Tabla 1
Constitución provincial reconoce derecho a dictar
una Carta Orgánica Municipal

Provincia	Sí-no
Buenos Aires	No
Catamarca	Sí (Art. 245)
Chaco	Sí (Art. 185)
Chubut	Sí (Art. 226)
Córdoba	Sí (Art. 181)
Corrientes	Sí (Art. 158)
Entre Ríos	Sí (Reforma constitucional de 2008)
Formosa	Sí (Art. 177)
Jujuy	Sí (Art. 188)
La Pampa	No
La Rioja	Sí (Art. 154)
Mendoza	No
Misiones	Sí (Art. 170)
Neuquén	Sí (Art. 186)
Río Negro	Sí (Art. 228)
Salta	Sí (Art. 174)
San Juan	Sí (Art. 241)
San Luis	Sí (Art. 254)
Santa Cruz	Sí (Art. 141)
Santa Fe	No
Santiago del Estero	Sí (Art. 205)
Tierra del Fuego	Sí (Art. 176)
Tucumán	Sí (Reforma constitucional de 2006)

Fuente: Elaboración propia en base a las constituciones provinciales.

municipal a través de su Constitución y de una ley orgánica de municipalidades. La última reforma de la Constitución Nacional (1994) reconoció esta competencia; a la vez que consagró la autonomía municipal al establecer que “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Art. 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y

contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Art. 123)².

Este marco normativo obligó a los gobiernos provinciales a adecuar sus constituciones con el propósito de garantizar la existencia de regímenes municipales autónomos. No obstante, existen provincias que aún no han dado cumplimiento a dicha prescripción.

El derecho a dictar una Carta Orgánica Municipal (COM) ha sido reconocido por las constituciones de 19 provincias; mientras que en cuatro (Buenos Aires, La Pampa, Mendoza y Santa Fe) los municipios gozan de autonomía semiplena y se rigen por la ley orgánica de municipalidades provincial.

Se considera que han adquirido autonomía plena los municipios cuyos gobiernos locales han sido facultados para establecer su propia forma de gobierno, su sistema electoral y demás aspectos institucionales a través del dictado de una Carta Orgánica Municipal, sin embargo, dentro de este marco existen algunos municipios con autonomía plena que aún no han dictado su propia Carta Orgánica (Formosa, La Rioja, Paraná, Río Gallegos y San Miguel de Tucumán). En estos casos también se aplica lo dispuesto por la normativa provincial sobre municipalidades.

1.1. Clasificación de los municipios argentinos

En Argentina existe un total de 2.222 municipios distribuidos en los veintitrés distritos provinciales. Al analizar lo prescripto por las constituciones provinciales y las cartas orgánicas municipales se detectan diversos diseños institucionales que regulan el orden local de gobierno.

Algunas provincias no tienen una clasificación de sus municipios, los cuales son denominados con una categoría “única” (Buenos Aires, Mendoza y La Rioja). Como ya se indicó, las dos primeras no reconocen en sus constituciones la autonomía institucional de los distritos locales. En ambos casos es en el texto constitucional provincial donde se establece que la administración de los intereses y servicios locales estará a cargo de una municipalidad compuesta por un departamento ejecutivo y otro deliberativo. Por su parte, la Constitución de La Rioja (2008) reconoce la autonomía municipal y la posibilidad de que los gobiernos locales dicten su propia carta orgánica.

² La Constitución Nacional (1994) establece en su Art. 5 “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

El resto de las provincias argentinas adopta un criterio poblacional para clasificar sus regímenes municipales. En este sentido, cada provincia aplica diversas categorías con diferentes denominaciones: municipio, primera, segunda, tercera y otros tipos más pequeños (comunidades, comisiones de fomento, comisiones municipales y juntas de gobierno).

Resulta importante mencionar que los criterios definatorios de estas categorías no son los mismos en todas las provincias aunque lleven la misma denominación y, por otro lado, que la coexistencia de diferentes categorías de municipios en una misma provincia determina escenarios institucionales municipales diversos.

Tabla 2
Rango del requisito mínimo poblacional establecido para cada categoría municipal, 2011

Categoría	Población mínima menor	Población mínima mayor
Municipio	+500 (La Pampa)	5.000 (Tucumán)
Primera*	+5.000 (Neuquén)	+200.000 (Santa Fe)
Segunda	+1.500 (Neuquén)	+10.000 (San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero)
Tercera	500 (Neuquén)	+2.000 (San Juan)
Otros	- 500 (La Pampa)	+800 (San Luis)

* No fueron contemplados los municipios de Chubut y Tierra del Fuego por incorporar como criterio el nivel de inscriptos en el padrón electoral.

Fuente: Elaboración propia en base a leyes orgánicas municipales y constituciones provinciales.

La categoría “municipio” es utilizada en nueve provincias: Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán. Como se señala en la Tabla 2, para que una organización territorial sea reconocida dentro de esta categoría debe tener un tamaño poblacional mínimo que varía en cada provincia. La Pampa establece el requisito menor (más de 500 habitantes) mientras que Tucumán tiene el requisito más exigente (un mínimo de 5000 habitantes). En el caso de esta última provincia se aplica además un criterio de densidad demo-

gráfica y el nivel de propiedades privadas existentes. La Ley Orgánica Municipal tucumana establece como requisitos para el reconocimiento de un municipio “la existencia de una planta urbana, con un centro urbano que contenga como mínimo una población permanente de 5.000 habitantes dentro de una superficie no mayor de 250 hectáreas y que el mismo esté formado por propiedades privadas cuyo número no baje de 300” (Art. 2).

A excepción de La Pampa, todas las provincias que incluyen la categoría “municipios” reconocen a algunos gobiernos locales la posibilidad de dictar su propia Carta Orgánica Municipal según el nivel poblacional. De este modo, Córdoba y Tierra del Fuego requieren una población mayor a 10.000 habitantes para ejercer este derecho; mientras que en el caso de Jujuy se exige un valor mayor a 20.000 y en San Luis mayor a 25.000 pobladores. Por otro lado, las constituciones de Río Negro, Tucumán y Santa Cruz no especifican ningún criterio poblacional para que los municipios adquieran esta competencia.

De los veintitrés distritos provinciales del país, trece utilizan la categoría “primera” en la clasificación de sus municipios, a saber: Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. El requisito establecido para ser reconocido dentro de esta categoría es la existencia de una población mínima que varía según las provincias desde más de 5.000 (Neuquén) a más de 200.000 habitantes (Santa Fe). El caso de Chubut presenta una particularidad al incorporar un criterio vinculado a la ciudadanía ya que, para que un gobierno local chubutense sea reconocido dentro de la categoría primera debe contar con más de 4.000 inscriptos en el padrón electoral. Resulta pertinente mencionar que una cantidad significativa de los municipios agrupados en esta categoría poseen autonomía institucional siendo facultados para dictar su propia Carta Orgánica Municipal. Tal es el caso de los municipios pertenecientes a las provincias de Misiones, Neuquén, Salta, San Juan y Santiago del Estero. Por su parte, la constitución provincial de Santa Fe no faculta a ningún tipo de gobierno local a dictar su propia Carta Orgánica; mientras que en Corrientes y Formosa todos los gobiernos locales poseen esta competencia.

La categoría “segunda” comprende las organizaciones territoriales que tienen un mínimo de habitantes que varía, según la provincia, desde más de 1.500 (Neuquén) hasta más de 10.000 (San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero). La mayor parte de los municipios agrupados en esta categoría se rige por lo dispuesto en la ley orgánica de municipalidades de cada provincia. Tal es el caso de los municipios de segunda categoría de Chaco, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

Finalmente la categoría “tercera”, adoptada por las provincias de Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Neuquén, San Juan y Santiago del Estero, es utilizada para denominar a los gobiernos locales que comprenden una población que varía, según la provincia, entre 500 y 2001 habitantes. En estos casos se aplica lo dispuesto por la normativa provincial de municipalidades, a excepción de Corrientes y Formosa que —como se mencionó anteriormente— habilitan a todos los gobiernos locales a dictar su propia Carta Orgánica.

Existen además, otros municipios con poblaciones menores, que hemos agrupado en la categoría “otros”, que adquieren diferentes denominaciones: comunas, comisiones de fomento, comisiones municipales y juntas de gobierno. Estos distritos son diversos en su organización y la exigencia de su tamaño es variable para cada categoría. A modo de ejemplo, La Pampa establece un tamaño mínimo menor a 500 habitantes mientras que en San Luis éste se eleva a más de 800. Además, en estas categorías, la organización institucional no distingue entre una rama deliberativa y una ejecutiva de gobierno.

Tabla 3
Argentina, municipios en todo el país
según categoría, 2007 y 2011 (en porcentajes)

Tipo de Municipio	Año 2007	Año 2011
Único*	8	8
Municipio	19	22
Primera	6	4
Segunda	12	10
Tercera	6	6
Otros	49	49
Total	100 (2.217)	100 (2.222)

* Se denomina único en las provincias que no diferencian categorías.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de la Nación Argentina.

La Tabla 3 indica que los gobiernos locales más pequeños —agrupados en la categoría “otros”— alcanzan casi al 50 por ciento de las categorías en ambos años analizados. En segundo lugar, “municipios” es la categoría donde se observa mayor concentración. Por otro lado, la mayor parte de las diferencias en los porcentajes de la Tabla 3 entre el año 2007 y 2011 se explican por la modificación que introduce Entre Ríos en la clasificación de sus municipios³.

Sin embargo, la falta de uniformidad en los criterios definitorios de todas las categorías que componen estos distritos y sus superposiciones dificulta su análisis comparativo.

II. Las mujeres en el poder ejecutivo municipal

En América Latina predomina un sistema electoral de mayoría relativa en circunscripciones uninominales para la elección de Ejecutivos municipales (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Brasil, por su parte, adopta un sistema de este tipo para ciudades con menos de 200.000 habitantes mientras que en ciudades mayores rige un sistema de mayoría absoluta en dos vueltas. En otros países de la región, el candidato/a a intendente (alcalde) forma parte de la lista de concejales ocupando el primer lugar.

En Argentina, la elección del máximo cargo Ejecutivo local en todos los distritos del país se basa en una fórmula electoral mayoritaria en circunscripciones uninominales. Los estudios comparativos que intentan dar cuenta de la relación entre los sistemas electorales y la participación política de las mujeres coinciden en que la fórmula de representación proporcional en combinación con una magnitud de distrito grande con listas cerradas y bloqueadas favorecen la elección de este grupo social (Norris, 1985; Rule, 1987; Jones, 1998; Matland, 2002; Archenti y Tula, 2008). Mientras que los sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales o de magnitud pequeña o con listas desbloqueadas o abiertas tienden a desalentar la elección de mujeres, ya que los partidos políticos prefieren nominar candidatos varones en las primeras posiciones de las listas y el electorado tiende votar por ellos cuando se trata de un sistema de voto preferencial. Por otro lado, si la elección es uninominal, como es el caso para el titular del Ejecutivo municipal, dificulta la implementación de acciones afirmativas favorables a las mujeres, a través de un sistema de cuotas (Archenti y Tula, 2007, 2008).

³ La nueva Ley Municipal de Entre Ríos (N° 10027/ 2011) establece que “todo centro de población estable que, en una superficie de setenta y cinco (75) kilómetros cuadrados, contenga más de mil quinientos (1.500) habitantes dentro de su ejido constituye un Municipio” (Art. 2).

En los municipios argentinos el máximo cargo Ejecutivo adopta diversas nominaciones, tales como intendente, jefe de Gobierno, presidente municipal, entre otras. A efectos de simplificar la lectura, utilizaremos la categoría “intendente/a” para todas estas denominaciones.

Tabla 4
Porcentaje de intendentas en América Latina, años 2007 y 2010

País	% Intendentas	% Intendentas	Diferencia %
	2007	2010	(2010-2007)
Argentina	8,6	10,0	+1,4
Bolivia	6,1	7,0	+0,9
Brasil	7,3	9,2	+1,9
Chile	12,2	12,5	+0,3
Colombia	s/d	9,0	s/d
Costa Rica	11,1	11,1	0
Cuba	s/d	31,5	s/d
Ecuador	5,9	2,8	-3,1
El Salvador	8,4	10,7	+2,3
Guatemala	2,7	1,8	-0,9
Honduras	6,7	3,4	-3,3
México	3,9	5,5	+1,6
Nicaragua	10,5	8,6	-1,9
Panamá	9,3	9,3	0
Paraguay	5,6	7,5	+1,9
Perú	2,7	3,9	+1,2
Puerto Rico	s/d	6,4	s/d
República Dominicana	11,9	7,7	-4,2
Uruguay	0	22,0	+22,0
Venezuela	7,2	18,2	+11,0
Promedio regional	6,96	9,90	+1,82

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepal (www.cepal.org/oig/#).

La Tabla 4 indica que el promedio de intendentas en América Latina ha aumentado en 1,82 por ciento entre 2007 y 2010. No obstante, en este últi-

mo año no alcanza al 10 por ciento. Cuba es el único país donde este valor supera el 30 por ciento y sólo en Uruguay —único país latinoamericano que no tenía ninguna intendenta en 2007— es superior al 20 por ciento⁴, seguido por Venezuela con 18,2 por ciento. Argentina ocupaba el 7º lugar en América Latina con 10 por ciento de intendentas en todo el país. En el resto de los países el porcentaje de intendentas varía de 1,8 por ciento (Guatemala) a 11,1 por ciento (Costa Rica).

El análisis comparativo entre los años 2007 y 2010 de la Tabla 4 señala que en el 50 por ciento de los países de América Latina hubo incrementos en el porcentaje de intendentas. Uruguay y Venezuela son los países donde este incremento fue mayor y la República Dominicana, Ecuador y Honduras son los países donde se observa una mayor pérdida. Por su parte, Argentina tuvo un aumento de 1,4 por ciento.

Tabla 5
Porcentaje de intendentas, Argentina 2000-2010

Año	Porcentaje de mujeres intendentas
2000	7,3
2001	7,3
2002	7,3
2003	7,4
2004	7,4
2005	7,4
2006	7,4
2007	8,6
2008	10,0
2009	10,0
2010	10,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cepal (www.cepal.org/oig/indicadores/Argentina/Argentina.htm).

Desde una perspectiva sincrónica, se observa un incremento significativo en el porcentaje de intendentas en Argentina a partir del año 2007. El análisis a nivel provincial (sobre 2.207 municipios) arroja los siguientes datos:

⁴ Probablemente el abrupto crecimiento que se observa en Uruguay en el año 2010 puede explicarse por el triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2009.

Tabla 6
Porcentaje de intendentas en las provincias argentinas, 2011

	Número de municipios	Intendentas	Porcentaje de intendentas
Buenos Aires	135	7	5,18
Catamarca	36	2	5,55
Chaco	68	10	14,70
Chubut*	46	5	10,80
Córdoba**	422	58	13,74
Corrientes	68	9	13,23
Entre Ríos	263	s/d	s/d
Formosa	37	2	5,40
Jujuy	60	7	11,66
La Pampa	79	6	7,59
La Rioja	18	0	0
Mendoza	18	0	0
Misiones	75	6	8
Neuquén	57	6	10,52
Río Negro	75	12	16,00
Salta	59	3	5,08
San Juan	19	1	5,26
San Luis***	65	18	27,69
Santa Cruz	20	0	0
Santa Fe	362	30	8,28
Santiago del Estero****	110	5	4,54
Tierra del Fuego	3	0	0
Tucumán	112	11	9,82
Total	2.207	198	8,97

Nota: A continuación se detallan los datos faltantes:

* No incluye a Doctor Atilio Viglione. Total de Chubut 47 municipios.

** No incluye a Atahona, Marull, Onagoiyti, Villa de Pocho, Villa Flor Serrana y Villa los Aromos. Total de Córdoba, 428 municipios.

*** No incluye a Estancia Grande y La Florida. Total de San Luis, 67 municipios.

**** No incluye a Antaje, Ardiles, Argentina, Averias, Cañada Escobar y Casares. Total de Santiago del Estero, 116 municipios.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de la Nación (www.mininterior.gov.ar/municipales).

En la Tabla 6 se destaca la provincia de San Luis donde el 27,69 por ciento de los intendentes son mujeres. A pesar que en el cuadro faltan datos de dos municipios puntanos, esta provincia se ubica en una posición muy alejada de la distribución del resto de los distritos, ya que el segundo lugar está ocupado por Río Negro con el 16 por ciento de intendentas y en 14 de los veintitrés distritos analizados el porcentaje de mujeres en el Ejecutivo municipal es inferior al 10 por ciento. Asimismo, en cuatro provincias —La Rioja, Mendoza, Santa Cruz y Tierra del Fuego— los titulares de los Ejecutivos de todos sus municipios son varones.

II.1. Las mujeres en el poder ejecutivo municipal de las capitales provinciales argentinas

Debido a los numerosos gobiernos locales existentes en el país y a la complejidad que supone la diversidad de sus cuerpos normativos, vamos a orientar el análisis hacia un universo menor de casos tomando como objeto a las ciudades capitales de provincia.

Todas las capitales provinciales se ubican en la categoría superior dentro de la clasificación de municipios adoptada por cada una de las provincias. En este sentido, los municipios de Corrientes, Formosa, Posadas, Neuquén, Rawson, Resistencia, San Fernando del Valle de Catamarca, San Juan, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero pertenecen a la categoría “primera”. Por otro lado, las ciudades de Córdoba, Paraná, Río Gallegos, San Luis, San Salvador de Jujuy, San Miguel de Tucumán, Santa Rosa, Ushuaia y Viedma están en la categoría “municipio”. Y, por último, los municipios de La Plata, La Rioja y Mendoza están comprendidos en la categoría “único” ya que las provincias a las que pertenecen no aplican ningún criterio clasificatorio a sus regímenes locales.

Tabla 7
Intendentes según sexo en las capitales de provincia, Argentina 2007 y 2011

	2007		2011	
	Nº	%	Nº	%
Mujeres	2	8,69	3	13,04
Varones	21	91,30	20	86,95
Total	23	100,00	23	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de la Nación Argentina.

Entre las veintitrés capitales provinciales solamente tres ciudades, en 2011, tenían una mujer ocupando el máximo cargo ejecutivo local (Resistencia, Rawson y Paraná) (Tabla 7). Estos datos ponen de manifiesto las persistentes dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a los cargos de mayor poder político, en particular cuando se trata de una elección de tipo uninominal. Asimismo, el incremento que se observa con relación al año 2007 es muy poco significativo, ya que en datos absolutos se trata sólo de una intendenta más.

III. Las mujeres en el poder legislativo municipal. Concejos deliberantes de las capitales provinciales

En general, el acceso de las mujeres a las cámaras legislativas es significativamente mayor que a los cargos ejecutivos electivos. En parte esta diferencia ha sido explicada por el impacto de la combinación entre el sistema electoral y la existencia de acciones afirmativas de género que perfila escenarios institucionales diferentes con resultados diversos para las oportunidades electorales de las mujeres (Archenti y Tula, 2007, 2008).

Los atributos del sistema electoral que han demostrado un mayor impacto en el acceso de las mujeres a las bancas son la magnitud de distrito (número de bancas que se eligen en determinado territorio) y el tipo de lista (cerrada-bloqueada, cerrada- desbloqueada y abierta). Cuanto más grande sea la magnitud de distrito (MD), mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas partidarias en la medida que hay más bancas en juego y, en consecuencia, mayores posibilidades de que éstas resulten electas. Asimismo, las listas cerradas y bloqueadas son más favorables a la elección de las mujeres, en particular cuando existe una normativa de cuotas que establece un mandato de posición estricto (Archenti y Tula, 2007, 2008).

En las capitales provinciales argentinas el poder legislativo es ejercido por un concejo deliberante (CD) cuya función es elaborar las ordenanzas que rigen el ámbito municipal. En todos los casos se trata de un cuerpo unicameral cuyos miembros son elegidos en distritos plurinominales por voto directo por un período de cuatro años —a excepción de la ciudad de Salta donde se establece un mandato de dos años— con posibilidad de ser reelectos. En algunos casos la renovación del cuerpo es parcial y se realiza por mitades cada dos años mientras que en otros se aplica un sistema de renovación total cada cuatro años. El sistema electoral se caracteriza, en la mayoría de los casos, por ser proporcional con circunscripciones plurinominales y listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, en virtud del sistema federal argentino que garantiza constitucionalmente la autonomía municipal, coexisten en este ámbito diferentes normativas electorales.

Tabla 8
Elementos del sistema electoral y porcentaje de mujeres en los concejos deliberantes de las capitales provinciales, 2011

Capitales provinciales	Renovación	Bancas	Cuota mínima legal	Mujeres		Diferencia entre cuota legal y porcentaje de mujeres en el CD
				N	%	%
Córdoba	Total	31	30%	9	29,03	-0,97
Corrientes	Parcial	17	30%	5	29,41	-0,59
Formosa	Parcial	12	33%	3	25,00	-8,00
La Plata	Parcial	24	30%	6	25,00	-5,00
La Rioja	Total	14	30%	4	28,57	-1,43
Mendoza	Parcial	12	30%	3	25,00	-5,00
Neuquén	Parcial	18	30%	5	27,77	-2,23
Paraná	Total	16	50%	9	56,25	6,25
Posadas	Parcial	14	30%	3	21,42	-8,58
Rawson	Total	10	30%	3	30,00	0
Resistencia	Total	11	50%	5	45,45	-4,55
Río Gallegos	Total	7	33%	1	14,28	-18,72
Salta	Total	21	30%	7	33,33	3,33
San Fernando del Valle de Catamarca	Parcial	14	No tiene	4	28,57	s/d
San Juan	Total	12	30%	1	8,33	-21,67
San Luis	Parcial	14	30%	4	28,57	-1,43
San Miguel de Tucumán	Total	10	30%	3	30,00	0
San Salvador de Jujuy	Parcial	12	**	5	41,66	s/d
Santa Fe	Parcial	13	33%	4	30,76	-2,24
Santa Rosa	Total	12	30%	6	50,00	20,00
Santiago del Estero	Total	12	40%	5	41,66	1,66
Ushuaia	Total	7	50%	1	14,28	-35,72
Viedma	Total	9	50%	4	44,44	5,56

*Adhiere a la Ley nacional 24012.

** Aprobada recientemente a nivel provincial. No especifica para el ámbito municipal.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de cartas orgánicas municipales, leyes orgánicas de municipalidades y sitios de los concejos deliberantes.

Como se observa en la Tabla 8, el tamaño de los concejos deliberantes de las ciudades capitales varía entre 7 y 31 bancas. Por otro lado, 13 cuerpos renuevan sus miembros en totalidad mientras que 10 lo hacen parcialmente por mitades. Esto define un rango de magnitudes de distrito con amplia variabilidad que afecta en forma diferencial el acceso de las mujeres a los concejos deliberantes. Por ejemplo, las ciudades de Córdoba y Salta son las que poseen las mayores MD ya que renuevan 31 y 21 bancas respectivamente en cada elección, mientras que ciudades como Formosa, Mendoza y Jujuy renuevan 6.

El tipo de lista es el otro elemento del sistema electoral que afecta las oportunidades de las mujeres para acceder a las cámaras legislativas. En todos los municipios argentinos, excepto en Ushuaia, se utilizan listas cerradas y bloqueadas, es decir, los electores no tienen la posibilidad de modificar la boleta electoral y deben respetar la decisión partidaria en el proceso de selección de candidaturas y el orden adjudicado a éstas.

Córdoba en 1995, Ushuaia en 2002 y Posadas en 2004 desbloquearon las listas electorales al introducir el voto preferencial a través de sus cartas orgánicas. Sin embargo, el sistema sólo fue aplicado en el municipio de Ushuaia (Archenti y Tula, 2007). En esta ciudad la aplicación del voto preferencial dio como resultado que las preferencias se orientaran hacia los candidatos varones y las mujeres fueron desplazadas de los lugares que ocupaban en las listas. Como puede observarse en la Tabla 8, a pesar que en esta ciudad las listas son paritarias (50 por ciento para cada sexo), de 7 bancas sólo una está ocupada por una mujer.

Las ciudades que no han incluido una normativa de género en sus cartas orgánicas se rigen por las leyes de cuotas provinciales, ya que todas las provincias tienen una normativa electoral de este tipo. La mayoría de las provincias tomaron como modelo la ley nacional de cuotas (24.012/1991), que establece un 30 por ciento de mujeres como cuota mínima en las listas de candidatos. Trece de las 23 ciudades capitales aplican una cuota mínima de 30 por ciento, de este modo, la norma de género vigente en los municipios tiende a reproducir en la mayoría de los distritos la cuota establecida en el nivel nacional. No obstante, en las veintitrés capitales provinciales la cuota mínima varía entre 30 y 50 por ciento.

Si bien la cuota rige para la conformación de las listas electorales y no del órgano legislativo, la distancia entre ésta y el porcentaje de bancas ocupadas por mujeres puede considerarse un indicador del nivel de eficacia de la medida. En la Tabla 8 se observa que, si bien en la mayoría de los concejos deliberantes el porcentaje de mujeres es inferior a la cuota establecida en las listas, en más de la mitad de los mismos tiende a acercarse significativamente. Así, sobre 21 ciudades, en 12 la diferencia no alcanza a los -6 puntos, en dos

(Formosa y Posadas) asciende a -8 y -8,58 respectivamente, y sólo en tres es mayor a -10 puntos (Río Gallegos, San Juan y Ushuaia). Por otro lado, en cuatro ciudades (Paraná, Salta, Santa Rosa y Santiago del Estero) el porcentaje de concejales supera a la cuota legal.

Es posible concluir que, en términos generales, la cuota de género ha tenido resultados positivos pero no suficientes en términos de equidad. Además es importante destacar que entre las cuatro ciudades con mayor *performance*, dos establecen cuotas mayores al 30 por ciento; Paraná tiene un régimen paritario y Santiago del Estero una cuota de 40 por ciento. En el mismo sentido, llama la atención que entre los distritos que presentan mayor distancia negativa se encuentran Río Gallegos con una cuota de 33 por ciento y Ushuaia que ha establecido un sistema paritario. Muchas de las explicaciones a los límites de la efectividad de las cuotas de género, como ya se ha señalado, resultan de su combinación con sistemas electorales poco favorables para su aplicación. Por ejemplo, el municipio de Río Gallegos se rige por un sistema electoral constitutivo de mayorías, tiene una magnitud de distrito de 6 bancas y esto se combina con una ley de cuotas sin un mandato de posición preciso. Más ejemplificador aún resulta el caso de Ushuaia, donde el voto preferencial se convierte en un obstáculo para el logro de la paridad entre los géneros.

La paridad fue promovida en el Consenso de Quito (2007), firmado en la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina, donde se acordó entre los temas de importancia estratégica en la región “la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones en todos los niveles” (Cepal, 2007: 1). Este acuerdo fue ratificado en el Consenso de Brasilia (2010), donde se reafirmó que la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad (Archenti, 2011).

De las cuatro capitales de provincia argentinas que han establecido un régimen político paritario, a través de la exigencia de diseñar las listas de candidatos/as con 50 por ciento de cada sexo en forma secuencial y alternada, con excepción de Ushuaia, todas han alcanzado una composición equitativa en términos de género en sus concejos deliberantes.

Por otro lado, al comparar el porcentaje de concejales de las ciudades capitales con el porcentaje de diputadas en el Congreso Nacional en 2012 (37,74 por ciento), se observa que de los 23 distritos locales solamente 6 alcanzan un valor superior. De éstos, tres tienen regímenes paritarios y sus concejos deliberantes se renuevan en totalidad alcanzando magnitudes de distrito altas (Paraná, Resistencia y Viedma) mientras que un cuarto, Santiago del Estero tiene una cuota del 40 por ciento y una magnitud de distrito alta.

Esta comparación tendería a desvirtuar las propuestas orientadas a considerar al ámbito local como más favorable que circunscripciones mayores para la inclusión de las mujeres en la política. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, por un lado, los datos presentados se refieren a los municipios más grandes del país y, por otro lado, que la Argentina se ubica en 2012 entre los primeros cinco países de América Latina con mayor representación femenina en la Cámara Baja del Congreso Nacional (www.cepal.org/oig/decisiones/).

Algunas conclusiones

El sistema municipal argentino, debido a la autonomía de los gobiernos locales de acuerdo con el régimen federal del país, presenta una complejidad institucional que define una diversidad de escenarios expresada en 2.222 distritos municipales diseñados cada uno según sus propias normativas. Así, cada uno de estos escenarios institucionales toma forma según el sistema electoral que se adopte.

Por otro lado, el tipo de municipio, de acuerdo con las clasificaciones de las diferentes normativas provinciales, no puede ser utilizado como variable explicativa porque su construcción no respeta un criterio único.

Igual que en el nivel nacional y provincial, el éxito electoral de las mujeres es mayor en los legislativos locales que en los Ejecutivos porque se trata, en una amplia mayoría, de circunscripciones plurinominales con sistemas proporcionales y normativas de cuotas. De modo tal que la existencia de acciones afirmativas, si bien ha tenido efectos positivos para el acceso de las mujeres a los concejos deliberantes, no constituye una variable suficiente para dar cuenta de la presencia femenina en las bancas. La combinación del diseño de la cuotificación con los atributos del sistema electoral perfila escenarios institucionales diferentes con resultados diversos para las oportunidades electorales de las mujeres.

Dentro de los atributos del sistema electoral se confirma, a nivel local, la relevancia de la magnitud de distrito y el tipo de lista en la evaluación del impacto sobre las oportunidades electorales para las mujeres.

Es de destacar que aquellos distritos que han adoptado la paridad política (obligatoriedad de diseñar las listas electorales con 50 por ciento de candidatos de cada sexo en forma alternada y secuencial) presentan los mayores porcentajes de mujeres en sus cuerpos legislativos (superiores al 44 por ciento), con excepción de Ushuaia donde la lista desbloqueada constituye un obstáculo para la efectividad de la lista paritaria.

La paridad de género establece una política más efectiva para consecución de la equidad, en la medida que permite superar algunos obstáculos

que se han presentado para la efectividad de las cuotas, en particular las que se derivan de la arbitrariedad de los porcentajes establecidos por éstas y del tamaño de la magnitud de distrito. No obstante, también encuentra limitaciones en algunos elementos del sistema electoral, por ejemplo, cuando las listas desbloqueadas o abiertas permiten que se desvirtúe el orden paritario como sucede en la ciudad de Ushuaia.

Si bien algunos estudios han sostenido que las características del nivel local lo convierten en un espacio más favorable para la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones, los datos presentados no permiten afirmar que el nivel municipal concentre ventajas para el acceso de las mujeres a los cargos electivos en Argentina, en particular en el ámbito Ejecutivo. Teniendo en cuenta que sólo el 10 por ciento de los intendentes son mujeres (sobre 2.222 municipios) y que entre los veintitrés distritos provinciales solamente tres tienen intendentas en sus ciudades capitales y, por otro lado, trece de éstas tienen menos del 30 por ciento de mujeres en sus concejos deliberantes, podemos concluir que el acceso a la representación política en el nivel local sigue estando muy lejos de la equidad de género. Sin embargo, es importante tener en cuenta que nuestro análisis se basó en los municipios de mayor tamaño del país.

Asimismo, que el nivel local de gobierno no presente condiciones más favorables para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, no significa desconocer que el ámbito municipal puede presentar condiciones favorables para la implementación de políticas públicas con contenido de género o la aplicación de programas y planes de igualdad de oportunidades en diversos ámbitos sociales.

Bibliografía

- Arboleda, María, Regina Rodríguez y María Antonieta Saa (eds.) (1993). *El espacio posible. Mujeres en el poder local*, Ediciones de las Mujeres N° 19, Santiago de Chile, ISIS Internacional-IULA-Celcadel.
- Archenti, Nélida (2011). "La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región", Serie Mujer y Desarrollo N° 108, Cepal.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula (2007). "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina", en *Opinião Pública*, Vol. 13, N° 1, junio.
- Archenti, Nélida y María Inés Tula (eds.) (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta.
- Asociación Chilena de Municipalidades (2002). "Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la gestión local", Serie Manuales Didácticos para la Gestión Municipal N° 12, Santiago de Chile.

- Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (comps.) (1998). *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México D.F., El Colegio de México.
- Barrera Bassols, Dalia, Alejandra Massolo e Irma Aguirre Pérez (2004). *Guía para la equidad de género en el municipio*, México D.F., Gimtrap-Indesol.
- Cepal (2003). “Informe de la Reunión de Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género en América Latina y el Caribe”, Cepal, Santiago de Chile.
- Cepal (2007). “Consenso de Quito”, disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf
- Cepal (2010). “Consenso de Brasilia”, disponible en: www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf
- Cepal. “Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe”, www.cepal.org/oig/
- CGLU (2003). “Programa global de mujeres en la toma de decisión local”, www.cities-localgovernments.org/uclg/
- Clulow, Michael (2004). *Las mujeres y la democracia local. Experiencias y aprendizajes desde Centroamérica*, Londres, One Word Action.
- Corporación Casa de la Mujer (2004). *Liderazgos. Participación de mujeres y representación en el poder local*, Bogotá, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Drage, Jean (2001). “Women in Local Government in Asia and the Pacific”, ponencia presentada a la Asia-Pacific Summit of Women Mayors and Councillors, Phitsanulok.
- Htun, Mala y Mark Jones (2002). “Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas in Women’s Leadership in Latin America”, en Craske, Nikki y Maxine Molineux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Londres, Palgrave.
- iKnow Politics. “Respuesta consolidada. Participación de las mujeres en los gobiernos locales”, disponible en: www.iknowpolitics.org/files/participation_mujeres_en_gobiernos_locales_ES_0.pdf
- Iturburu, Mónica (2000). *Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, Buenos Aires, INAP.
- Jones, Mark (1998). “Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 31, N° 1.
- Khosla, Prabha y Benhard Barth (2008). *Gender in Local Government*, Nairobi, UN-Habitat.
- Krook, Mona Lena (2006). “Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide”, en *Politics and Gender*, Vol. 2, N° 3.
- Massolo, Alejandra (2003). “Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina”, en Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (coords.), *Primer encuentro nacional de presidentas municipales. Memoria*, México D.F., Instituto Nacional de las Mujeres.
- Massolo, Alejandra (2006). *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*, Santo Domingo, UN-Instraw.

- Massolo, Alejandra (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*, Santo Domingo, UN-Instraw.
- Matland, Richard (2002). “Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en Montalvo, Myriam y Julie Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, Estocolmo, IDEA.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Norris, Pippa (1985). “Women’s Legislative Participation in Western Europe”, en *West European Politics*, Vol. 8, N° 4.
- Red de Mercociudades (2001). *Ciudades planificando la igualdad*, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert.
- Rule, Wilma (1987). “Electoral Systems, Contextual Factors, and Women’s Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies”, en *Western Political Quarterly*, Vol. 40, N° 3.
- Sabsay, Daniel, María del Carmen García, Andrés Napoli y Daniel Ryan (1999). “Hacia la construcción de una región metropolitana sustentable”, Documento de Diagnóstico y Recomendaciones, Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Sisk, Thimoty (ed.) (2001). *Democracy at the Local Level*, International IDEA Handbook Series 4, Halmstad, Internacional IDEA.

Palabras clave

municipios – participación femenina – leyes de cuotas – sistemas electorales – Argentina

Key words

local governments – participation of women – quota laws – electoral systems – Argentina

Abstract

This article describes the municipal organization in Argentina which is currently conformed by 2,222 local governments. Within this framework, the access of women to executive and legislative positions is analyzed in relation to quota laws and electoral systems in force in these districts. According to the main conclusions the data presented do not support the hypothesis which establishes that women access to decision-making positions is greater at the local level. Also is sustained that parity overcomes some barriers to the efficiency of the quota laws.