



La participación de las mujeres en los gobiernos locales en Argentina

Nélida Archenti (UBA)

narchenti@hotmail.com

Laura Albaine (UBA)

lauraalbaine@yahoo.com.ar

(Versión preliminar, no citar sin autorización de las autoras)

Panel V: Políticas de género en gobiernos locales

Coordinadoras: Susana Batista (UNLaM) y Susana Campari (UBA)

Presentado en Seminario de la Red Muni "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios",

13 y 14 de agosto 2009

Introducción ¹

En los estudios de género se ha sostenido que la dimensión local desempeña un rol estratégico en los procesos para alcanzar la equidad entre los sexos debido, entre otras cosas, a la mayor facilidad para comprometer en el mismo a los actores sociales y políticos relevantes.

Las prácticas locales con transversalidad de género, implementadas principalmente por los organismos de mujer en cada distrito, se han orientado principalmente hacia la solución de los problemas y la discriminación en el mercado laboral, a reproducir la transversalización de género en los procesos locales de decisión a través de la elaboración y aplicación de programas y planes de igualdad de oportunidades (PIO) y a generar una dinámica comunitaria solidaria por medio de la conformación de redes sociales e intermunicipales.

En este sentido, se llevan adelante acciones de capacitación y asistencia técnica a organizaciones civiles para la incorporación del enfoque de género, se diseñan e implementan programas de sensibilización y divulgación y de acceso a la información. Y, en general, se focalizan las políticas, a partir de diagnósticos sensibles, en las problemáticas propias de los diferentes grupos de mujeres.

Sin embargo, a pesar que la presencia de mujeres con compromiso de género en los espacios de gobierno debería favorecer la promoción de la gestión de procesos de desarrollo local con perspectiva de género, las medidas orientadas a la promoción de la participación femenina en los procesos de decisión han sido impulsadas con menor intensidad.

Algunas posiciones consideran que el nivel municipal presenta ventajas para el acceso de las mujeres a cargos electivos y se basan, principalmente, en 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. Sin embargo, la participación política de las mujeres en el nivel local ha sido analizada en diferentes regiones del mundo con resultados diversos.

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto UBACyT S059.

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 a nivel local que a nivel nacional. Sin embargo, el estudio llevado a cabo por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, 2003), sobre 15.546 municipalidades en 78 países, demuestra que existe una relación positiva entre la participación política en las esferas de gobierno local y nacional. Es decir, que los países con un mayor porcentaje de mujeres concejales tienen más probabilidades de tener un porcentaje más elevado de mujeres parlamentarias.

Por otro lado, Khosla y Barth (2008), a partir de estudios en más de 20 países, destacan las dificultades de las mujeres para acceder a los cargos electivos en el nivel municipal. Y en los últimos años, en conferencias y seminarios internacionales, se ha alertado acerca de la necesidad de incrementar la participación política de las mujeres en los gobiernos locales, en particular a partir del bajo porcentaje de Intendentes/Alcaldesas que se ha registrado en diferentes países de todas las regiones del mundo.

Por su parte, la investigación para Naciones Unidas (UN-INSTRAW) realizada por Alejandra Massolo (2007), sobre 16 países latinoamericanos, concluye que solamente el 5,3% de los gobiernos locales están encabezados por mujeres.

Cuando se compara entre los poderes municipales, se puede observar que el éxito electoral de las mujeres es mayor en los legislativos que en los ejecutivos, ya que en los primeros se trata de cargos electivos en circunscripciones plurinominales con una mayor magnitud de distrito. Además, constituyen una ventaja importante las normativas que establecen cuotas para mujeres en las listas de candidatos en los cuerpos legislativos municipales. Sin embargo, a pesar de las ventajas que presenta el ámbito legislativo para el acceso de las mujeres, según el estudio de CGLU (2003) sólo el 20% de los concejales del mundo eran mujeres y el 26,1% en América Latina.

Este paper propone analizar el acceso de las mujeres a cargos políticos electivos en el nivel local en Argentina, a través de datos del año 2007 sobre la participación de las mujeres en cargos ejecutivos (Intendencias) y en el poder legislativo (Concejos Deliberantes). Asimismo plantea identificar algunas

barreras y obstáculos institucionales que ellas encuentran para desarrollar su carrera política en el nivel municipal.

Según el Ministerio del Interior de la Nación, existen en el país 2.217 municipios clasificados en diversas categorías en base al tamaño de su población, además la dificultad de abordar un estudio de género sobre los mismos debido a su cantidad se complejiza por la multiplicidad de legislaciones electorales vigentes.

El federalismo argentino expresado en la diversidad de sistemas electorales, de leyes de cuotas y de organización de los municipios limita las posibilidades de generalización y, por tanto, para comprender la especificidad del acceso de las mujeres a la política en el nivel local se vuelve necesario profundizar el análisis a través de algunos estudios de caso.

En esta etapa de nuestra investigación hemos definido un corpus de análisis acotado a las ciudades capitales de provincia. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no ha sido incluida en el análisis porque su status particular dificulta la comparabilidad.

El trabajo está conformado por tres partes principales: la primera se refiere a la organización municipal argentina tanto en sus aspectos legales como en cuanto a las categorías de clasificación de los municipios en cada distrito; la segunda describe la participación de las mujeres en el ejecutivo y la tercera analiza la composición de género de los poderes legislativos (Concejos Deliberantes) de las capitales provinciales.

I. La organización municipal argentina

I.1 Aspectos legales

En Argentina la organización municipal es competencia de los gobiernos provinciales. A tal efecto cada provincia establece las características de su régimen 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. 5² asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Art. 123).

La existencia de este marco normativo obligó a los gobiernos provinciales a adecuar sus constituciones con el propósito de garantizar la existencia de regímenes municipales autónomos. Pese a ello, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza aún no han dado cumplimiento a dicha prescripción. El primer caso resulta significativo ya que el gobierno distrital ha modificado su estatuto organizativo a posteriori de la reforma de la constitución nacional del año 1994³; mientras que Santa Fe y Mendoza⁴ no han modificado sus estatutos organizativos locales desde el año 1963 y 1916 respectivamente. Por otro lado, cabe mencionar que recientemente las provincias de Tucumán (2006) y Entre Ríos (2008) han reformado sus constituciones dando cumplimiento a lo establecido por el texto constitucional nacional respecto al régimen municipal de gobierno.

**Tabla 1: Derecho a dictar Carta Orgánica Municipal.
Reconocimiento constitucional en las provincias argentinas.**

Provincia	Constitución Provincial reconoce Derecho a dictar COM SI-NO
Buenos Aires	NO
Catamarca	SI (Art. 245)
Chaco	SI . (Art. 185)
Chubut	SI (Art. 226)
Córdoba	SI (Art. 181)
Corrientes	SI (Art. 158)
Entre Ríos	SI (Reforma constitucional de 2008)

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 de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

³ La Constitución Nacional fue sancionada el 22 de agosto de 1994, mientras que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires el 13 de septiembre de ese mismo año.

⁴ Actualmente, la Cámara de Diputados de la Legislatura Provincial de Mendoza está evaluando diversos proyectos de reforma de la Constitución local tendientes a incorporar la autonomía municipal.

Formosa	SI (Art. 177)
Jujuy	Sí (Art. 188)
La Pampa	NO
La Rioja	SI (Art. 154)
Mendoza	NO
Posadas	SI (Art. 170)
Neuquén	SI (Art. 186)
Río Negro	SI (Art. 228)
Salta	SI (Art. 174)
San Juan	Sí (Art. 241)
San Luis	SI (Art. 254)
Santa Cruz	SI (Art. 141)
Santa Fe	NO
Santiago del Estero	SI (Art. 205)
Tierra del Fuego	SI (Art. 176)
Tucumán	SI (Reforma Constitucional de 2006)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Constituciones Provinciales.

Como parte de este proceso algunos municipios han adquirido autonomía plena o semiplena. El primer caso hace referencia a ciertos gobiernos locales que han sido facultados para establecer su forma de gobierno, sistema electoral y demás aspectos institucionales a través del dictado de su propia Carta Orgánica Municipal. Este derecho ha sido reconocido hasta la fecha por las constituciones de 19 provincias; mientras que en las cuatro restantes (Buenos Aires, La Pampa, Mendoza y Santa Fe) sus municipios gozan de autonomía semiplena. Estos casos se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades de cada provincia.

Sin embargo, dentro de este marco, existen algunos municipios con autonomía plena que aún no han dictado su propia carta orgánica. En estos casos también se aplica lo dispuesto por la normativa provincial sobre municipalidades. Algunos ejemplos en este sentido son el municipio de Formosa, La Rioja, Paraná, Río Gallegos y San Miguel de Tucumán.

I.2 Los municipios, su clasificación

En Argentina existen un total de 2.217 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". Tales son los casos de Buenos Aires, Mendoza y La Rioja. Las dos primeras no reconocen en sus estatutos organizativos la autonomía institucional de los municipios. En ambos casos el texto constitucional provincial 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; a la vez que también establece como forma de gobierno la existencia de una rama ejecutiva y otra deliberativa.

El resto de las provincias argentinas adopta un criterio poblacional para clasificar sus regímenes municipales. En este sentido en los diferentes distritos provinciales se aplican diversas categorías que pueden ser agrupadas en: Municipio, Primera, Segunda, Tercera y Otros.

Resulta importante mencionar que los criterios definitorios de estas categorías no son los mismos en las diferentes 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

	Población mínima menor	Población mínima mayor
Municipio	+500 (La Pampa)	5.000 (Tucumán)
Primera (*)	+5.000 (Entre Ríos y Neuquén)	+200.000 (Santa Fe)
Segunda	+1.500 (Neuquén y Entre Ríos)	+10.000 (San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero)
Tercera	500 (Neuquén)	+2.000 (San Juan)
Otros	+200 (Entre Ríos)	+800 (San Luis)

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

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

La categoría “Municipio” es utilizada por ocho provincias; éstas son Córdoba, Jujuy, La Pampa, Río Negro, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán. 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 demográfica y el nivel de propiedades privadas existentes. En este sentido 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 organizadas en “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 tener derecho a dictar una carta orgánica; mientras que en el caso de Jujuy se exige un valor mayor a 20.000 y en San Luis 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 este derecho.

De los veintitrés distritos provinciales doce utilizan la categoría “Primera” en la clasificación de sus municipios. Tal es el caso de Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Salta y Santa Fe. 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 (Entre Ríos y 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 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 otro lado, 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 y Entre Ríos) hasta más de 10.000 (San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero). La mayor parte de los municipios agrupados en esta categoría se rigen por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades de cada provincia. Tal es el caso de los municipios de segunda categoría de Chaco, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan y Santiago del Estero. Por otro lado, la categoría “Tercera” es utilizada para denominar a los gobiernos locales que comprenden una población que varía, según la provincia, entre 500 y 2001 habitantes. Esta categoría es utilizada por las provincias de

Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Neuquén, San Juan y Santiago del Estero. 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.

Por último, existen otros municipios con poblaciones menores que hemos agrupado en la Tabla 3 bajo la categoría “Otros”, los cuales se denominan Comunas, Comisiones de fomento, Comisiones municipales y Juntas de gobierno. Estos gobiernos locales son diversos en su organización y la exigencia de su tamaño es variable para las categorías que hemos agrupado. A modo de ejemplo, Entre Ríos establece un tamaño mínimo mayor a 200 habitantes mientras que en San Luis éste se eleva a más 800. En la organización de su forma de gobierno no existe la división entre una rama deliberativa y una ejecutiva y, en cada provincia, varía el diseño gubernamental adoptado por estos municipios pequeños.

Tabla 3: Cantidad de municipios según categoría en todo el país, 2007

	UNICO*	MUNICIPIO	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	OTROS	TOTAL
	170	421	123	272	141	1.090	2.217
Total	1.127					1.090	2.217

* Se denominan único en las provincias que no diferencian categorías

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

Como se observa en la tabla anterior es muy alto el número de gobiernos locales pequeños -agregados en la categoría “Otros”- en la medida que casi equivalen al 50 por ciento del universo municipal del país. Sin embargo, la falta de uniformidad en los criterios definatorios de todas las categorías -que se superponen en los diferentes distritos- impide realizar un análisis comparativo entre las mismas.

II. Las mujeres en el poder ejecutivo municipal

En América Latina, para la elección de ejecutivos municipales predomina un sistema electoral de mayoría relativa en circunscripciones uninominales (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Brasil, por su parte, tiene un sistema de este tipo para ciudades con menos de 200.000 habitantes mientras que para ciudades mayores adopta 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 (Massolo, 2007)

En los municipios argentinos el máximo cargo ejecutivo adopta diversas nominaciones tales como Intendente; Jefe de Gobierno; Presidente Municipal; entre otras. En este trabajo, a efectos de simplificar el análisis, todas éstas serán comprendidas bajo la categoría "Intendente/a".

Como se ha señalado, en todo el país la elección del titular del poder ejecutivo municipal está regida por un sistema electoral mayoritario 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 los sistemas de representación proporcional de magnitud grande con listas cerradas y bloqueadas favorecen la elección de mujeres (Rule 1987, Norris 1985 , Jones 1998, Matland 2002, Archenti y Tula 2008). Mientras que los resultados son diferentes cuando se trata de sistemas mayoritarios con circunscripciones uninominales o de magnitud pequeña o con listas desbloqueadas o abiertas, ya que los partidos políticos prefieren nominar candidatos varones en los primeros lugares de las listas y el electorado también tiende a preferirlos cuando el tipo de lista le da esa opción . Por otro lado, cuando la elección es uninominal, como es el caso para el titular del ejecutivo municipal, la imposibilidad de establecer acciones afirmativas favorables a las mujeres –a través de un sistema de cuotas- resulta en muy bajos porcentajes de mujeres electas para el cargo de Intendente (Archenti y Tula, 2007 y 2008).

Tabla 4: Intendentes según sexo en países de América Latina, 2003

País	Intendentes		Nº de municipios
	% Varones	% Mujeres	
Argentina	92,9	7,1	2143
Bolivia	89,4	10,6	314
Brasil	95	5	s/d
Chile	87,3	12,7	341
Colombia	97,2	2,8	1098
Ecuador	97,5	2,5	219
Paraguay	95,1	4,9	224
Perú	96,9	3,1	1828
Venezuela	94,3	5,7	336
América Latina	94,5	5,5	6503

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UCLG

Como se observa en la tabla precedente que contiene datos de algunos países de América Latina, en ninguno de éstos las intendentas alcanzaban el 13 % en el año 2003. Y, con excepción de Bolivia y Chile -donde superaban el 10%- en el resto de los países no alcanzaban al 8% las mujeres que detentaban el gobierno municipal. Dentro de este segundo grupo la Argentina se ubicaba en el primer lugar con un 7,1% de mujeres al frente del ejecutivo de los gobiernos locales y superaba la media porcentual de la región (5,5%).

Tabla 5: Intendentes según sexo en todo el país, 2007

Mujeres	221	10,19%
Varones	1947	89,81%
Total *	2.168	100%

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

(*) No comprende todos los municipios (2.217) ya que no pudo ser obtenida la información de 49 casos (ver nota al pie de la Tabla 6)

En la actualidad y en base a la información disponible⁵, sobre 2.168 titulares de los ejecutivos municipales, en todo el país y en todas las categorías de municipios, el 10,19% son mujeres. Si se compara esta cifra con los datos de UCLG, 2003 se observa un incremento de tres puntos porcentuales en el último quinquenio. Sin embargo, a pesar de este incremento que refleja el proceso creciente de la participación política femenina, el acceso de las mujeres a los ejecutivos municipales en Argentina sigue siendo restringido, en la medida que su presencia apenas supera el 10% mientras que los varones ocupan el 89,81 % de los cargos.

Tabla 6: Intendentes según sexo en las provincias argentinas, 2007

Provincia	Nº de municipios	Intendentes			
		Nº mujeres	% Mujeres	Nº Varones	% Varones
Buenos Aires	134	6	4,5	128	95,5
Catamarca	36	4	11,1	32	88,9
Chaco	68	9	13,2	59	86,8
Chubut	46	4	8,7	42	91,3
Córdoba (*)	428	62	14,5	365	85,5
Corrientes	66	5	7,5	61	92,5
Entre Ríos (**)	263	27	10,3	234	89,7
Formosa	37	3	8,1	34	91,9
Jujuy	60	9	15,0	51	85,0
La Pampa	79	8	10,1	71	89,9
La Rioja	18	2	11,1	16	88,9
Mendoza	18	0	0	18	100
Misiones	75	5	6,7	70	93,3
Neuquén	57	2	3,5	55	96,5
Río Negro (***)	75	6	15,8	32	84,2
Salta	59	3	5,1	56	94,9

⁵ Ver descripción de los datos faltantes en la nota al pie de la tabla 6

San Juan	19	1	5,3	18	94,7
San Luis	65	18	27,7	47	72,3
Santa Cruz (****)	20	0	0	18	100
Santa Fe (*****)	363	25	7,1	331	92,9
Santiago del Estero	116	8	6,9	108	93,1
Tierra del Fuego	3	0	0	3	100
Tucumán	112	14	12,5	98	87,5
TOTAL	2217	221		1947	

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

(<http://www.mininterior.gov.ar/municipales>).

Nota: los totales no coinciden por la falta de datos que se detalla a continuación.

(*) Los valores porcentuales fueron calculados sobre un total de 427 municipios ya que no se pudo contar con la información referente al municipio de Villa Flor Serrana

(**) Los valores porcentuales fueron calculados sobre un total de 261 municipios ya que no se pudo contar con la información referente a los municipios de Laurencena y Clodomiro Ledesma.

(***) Los valores porcentuales fueron calculados sobre un total de 38 municipios ya que no se pudo contar con la información referente a los municipios restantes.

(****) Los valores porcentuales fueron calculados sobre un total de 18 municipios por no contar con la información referida a los municipios de Tres Lagos y Cañadón Seco.

(*****) Los valores porcentuales fueron calculados sobre un total de 356 municipios por no contar con la información referente a los restantes

Cuando se distribuyen estas cifras entre los veintitrés distritos provinciales se observa que se destaca el peso de la provincia de San Luis ya que casi el 28% de los intendentes de sus 65 municipios son mujeres y, además, se ubica en una posición muy alejada de la distribución del resto de las provincias. En consecuencia, si no se toma en cuenta el caso de San Luis, el porcentaje de intendentas en el total del país disminuye a 9,65%. (Tabla 6)

Por otro lado, en 8 de las veintitrés provincias (35%), el porcentaje de intendentas no supera el 7%, es decir, la media porcentual del país en 2003. También resultan significativos los datos de las provincias de Mendoza y Tierra del Fuego donde los titulares de todos los municipios son varones.

Tal como se distribuyen los porcentajes de intendentas en las provincias no parecería existir una correlación entre el tamaño del distrito y la presencia

femenina en los ejecutivos, es decir, no se observa una tendencia que indique que las provincias más grandes tienen un mayor porcentaje de mujeres en los ejecutivos de sus municipios. Tampoco se observa una relación entre el número de municipios de una provincia y el porcentaje de intendentas de la misma (Rho de Spearman= .35).

Los factores que pueden aportar un principio de explicación al grado de éxito de las mujeres en los ejecutivos del nivel local deben buscarse en las características internas de cada uno de los municipios.

**Tabla 7: Intendentas según categoría de los municipios.
Argentina 2007**

	N° de Intendentas	% Intendentas sobre el total de la categoría
Único	8	4,7
Municipio	45	10,68
Primera	9	7,31
Segunda	18	6,61
Tercera	13	9,21
Otros	128	11,74

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

En búsqueda de estos factores comenzamos por clasificar los municipios según su categoría. Si observamos el porcentaje de intendentas en cada una de las categorías municipales (Tabla 7) la cifra es claramente mayor en los distritos locales más pequeños agrupados bajo la categoría "Otros", sin embargo no surge del cuadro una pauta clara que permita describir el comportamiento del conjunto de las categorías. Podemos concluir que estos datos no nos permiten afirmar que existe una relación directa entre el tipo de municipio y el acceso de las mujeres al máximo cargo ejecutivo en el nivel local

debido a la distribución azarosa de esta variable en las categorías municipales las cuales, como ya se ha mencionado, no siguen un criterio uniforme en su definición.

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

Tal como lo señalamos en la introducción, debido a la gran cantidad de gobiernos locales existentes en el país y a la complejidad que supone la diversidad de cuerpos normativos, vamos a profundizar el análisis 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 las provincias. En este sentido los municipios de Corrientes, Formosa, Paraná, 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, Río Gallegos, San Luis, San Salvador de Jujuy, San Miguel de Tucumán, Santa Rosa, Ushuaia y Viedma poseen la categoría “Municipio”. 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 municipales.

**Tabla 8: Intendentes según sexo en las capitales de provincia. Argentina
2007**

	N	%
Mujeres	2	8,69
Varones	21	91,3
Total	23	100

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

Entre las veintitrés capitales provinciales solamente dos ciudades tienen una mujer ocupando el máximo cargo ejecutivo local (Resistencia y San Luis)

(Tabla 8). Estos datos ponen de manifiesto las persistentes dificultades que enfrentan las mujeres para acceder a los cargos de mayor poder político, en particular cuando el camino atraviesa una elección de tipo uninominal.

Dentro de este marco se observa que el porcentaje de intendentas en las ciudades capitales (8,69 %) es menor que en el conjunto de gobiernos locales del país (10,19%). Este dato permitiría esbozar una hipótesis en el sentido que resultaría más difícil para las mujeres el acceso al máximo cargo en las ciudades que concentran mayor poder político.

Mientras que si el dato (8,69%) se compara con el porcentaje de intendentas en cada tipo de municipio surge que es superior al porcentaje de mujeres que se desempeñan en el cargo en los municipios de categoría “primera” (7,31 %) y segunda (6,61), aunque es inferior a los de la categoría “municipio” (10,68 %) y “tercera” (9,21). Una vez más se confirma que el tipo de municipio –tal como está diseñado- no constituye una variable relevante para la comprensión de la presencia de las mujeres en los cargos de decisión local.

III. Las mujeres en el poder legislativo municipal. La conformación de los concejos deliberantes de las capitales provinciales

El porcentaje de mujeres que acceden a las cámaras legislativas es significativamente mayor que a los cargos ejecutivos electivos. Esta diferencia puede explicarse, en parte, por la diversidad de las fórmulas electorales, en la medida que los sistemas proporcionales son más favorables para el acceso de las mujeres a cargos de representación que los mayoritarios; en segundo lugar por la mayor magnitud de distrito y finalmente por el impacto de la normativa de cuotas de género en sistemas con listas cerradas y bloqueadas (Archenti y Tula, 2007 y 2008).

En América Latina existen diferentes sistemas electorales para las elecciones legislativas municipales; en general predominan los sistemas proporcionales con circunscripciones plurinominales de tamaño variable basados en listas cerradas y bloqueadas. Algunos países, como Brasil, tienen voto preferencial y otros como El Salvador, Nicaragua y Perú se rigen por sistemas constitutivos de mayorías. En Venezuela, en cambio, algunos

candidatos son electos en circunscripciones uninominales y otros a través de un sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas (Massolo 2007).

En la Argentina, el sistema electoral prevaeciente para las elecciones legislativas locales en las ciudades capitales de provincia -igual que en la región- se caracteriza por ser proporcional con circunscripciones plurinominales y listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, en virtud del sistema federal que garantiza constitucionalmente la autonomía municipal, coexisten en este ámbito diferentes normativas electorales (Tabla 9).

El poder legislativo en las capitales provinciales 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.

Los sistemas electorales aplicados en la elección de los concejales en las veintitrés ciudades analizadas pueden ser clasificados en proporcionales (P) y sistemas constitutivos de mayorías (SCM). En la Tabla 9 se presentan datos sobre los sistemas electorales y la composición por sexo de los concejos deliberantes de las capitales provinciales.

Tabla 9: Concejos Deliberantes de capitales provinciales, 2007. Sistema electoral y Composición por sexo

Municipio	Cuota mínima legal	Fórmula electoral *	Renovación	Tamaño CD	Mujeres		Varones	
					N	%	N	%
Córdoba	30%	SCM	Total	31	14	45	17	55
Corrientes	30%	P	Parcial	15	5	33	10	67
Formosa	33%	SCM	Parcial	12	4	33	8	67
La Plata	30%	P	Parcial	24	10	42	14	58
La Rioja	30%	P	Total	9	3	33	6	67

Mendoza	30%	P	Parcial	12	2	17	10	83
Neuquén	30%	P	Parcial	17	6	35	11	65
Paraná	50%	SCM	Total	14	6	43	8	57
Posadas	30%	P	Parcial	15	8	53	7	47
Rawson	30%**	SCM	S/D	10	5	50	5	50
Resistencia	50%	P	Total	11	4	36	7	64
Río Gallegos	33%	SCM	Total	6	0	0	6	100
Salta	30%	P	Total	21	8	38	13	62
San Fernando del Valle de Catamarca	No tiene	SCM	Parcial	14	5	36	9	64
San Juan	30%	P	S/D	12	1	8	11	92
San Luis	30%	P	Parcial	14	3	21	11	79
San Miguel de Tucumán	30%	P	Total	9	s/d	s/d	s/d	s/d
San Salvador de Jujuy	No tiene	P	Parcial	12	4	33	8	67
Santa Fe	33%	P	Parcial	13	5	38	8	62
Santa Rosa	30%	P	Total	12	5	42	7	58
Santiago del Estero	40%	P	Total	12	s/d	s/d	s/d	s/d
Ushuaia	50%	P	Total	7	1	14	6	86
Viedma	50%	P	Total	9	5	56	4	44

Nota: no están disponibles los datos de Santiago del Estero y San Miguel de Tucumán.

* P: proporcional; SCM: sistema constitutivo de mayorías

** Adhiere a la ley nacional 24.012

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Constituciones Provinciales, Cartas Orgánicas Municipales, Leyes Orgánicas de Municipalidades y sitios de los Concejos Deliberantes.

Como surge de los datos presentados en la tabla precedente, la media porcentual de las concejalas en las ciudades capitales es igual a un tercio (33,61%), esta participación es significativamente menor que la presencia de legisladoras en la Cámara de Diputados de la Nación (2007) donde asciende a 40,85%. Esta comparación tendería a desvirtuar las propuestas relativas a considerar al ámbito local como más favorables para la inclusión de las mujeres en la política. Sin embargo, es importante tener en cuenta que, por un lado, nuestro universo de estudio se restringe a los municipios más grandes del país y, por otro lado, que la Argentina se ubica entre los países del mundo con mayor representación femenina en la Cámara Baja del Congreso Nacional (cfr.

www.quotaproject.org) y ocupa el segundo lugar en América Latina después de Cuba (<http://www.cepal.org/oig/adecisiones/>).

En las capitales provinciales la magnitud de distrito (MD) varía en forma significativa; las ciudades de Córdoba y Salta son las que poseen las mayores MD ya que renuevan treinta y una y veintiuna bancas respectivamente en cada elección. En contraste, Formosa, Mendoza, Río Gallegos, Santa Fe y San Salvador de Jujuy son los municipios con menor magnitud de distrito ya que sus Concejos Deliberantes renuevan 6 bancas cada dos años.

En cada caso el diseño de género de los concejos deliberantes varía de acuerdo con la combinación de diferentes factores: 1) la fórmula electoral, 2) la magnitud de distrito, 3) el tipo de lista electoral y 4) la existencia de acciones afirmativas que establecen cuotas para mujeres en las listas de candidatos.

La existencia de una legislación que establece una cuota mínima de mujeres en las listas electorales constituye un elemento clave para dar cuenta de la presencia de mujeres en las cámaras legislativas. Todas las provincias argentinas –con excepción de Jujuy- tienen una norma de este tipo. La mayoría de ellas tomaron como modelo la ley nacional 24.012, sancionada en 1991, que establece un 30% de mujeres como cuota mínima. En el ámbito municipal, la mayor parte de las ciudades, si no han incluido una norma de género en sus Cartas Orgánicas, se rigen por las leyes de cuotas provinciales.

En este sentido, la norma de género vigente en los municipios tiende a reproducir en la mayoría de los distritos la cuota establecida en el nivel provincial, sin embargo no es así en todos los casos. En las veintitrés capitales provinciales la cuota mínima varía entre 30% y 50%, con exclusión de San Fernando del Valle de Catamarca y San Salvador de Jujuy que no incluyen cuotas en sus ordenanzas municipales.

Por ejemplo, la Carta Orgánica de San Fernando del Valle de Catamarca en su artículo 164, inciso G indica que el Concejo Deliberante sancionará una Ordenanza Electoral Municipal con arreglo a las siguientes bases (...) *“no establecer para las listas de candidatos proporción alguna obligatoria. Los partidos políticos arbitrarán los medios necesarios para que las listas estén integradas por representantes de ambos sexos”*. El carácter de esta norma no es vinculante ya que no establece ninguna obligación para los partidos políticos sino que se trata solamente de una recomendación.

En contraste, la Carta Orgánica de Resistencia establece una norma de paridad entre los géneros obligatoria en su artículo 45: *“A los fines de asegurar la efectiva participación, con igualdad de oportunidades y de trato, las listas de candidatos a concejales municipales y a otros órganos electivos del Municipio, estarán integradas por hombres y mujeres alternados en el orden de uno y uno hasta cubrir la totalidad de los cargos. No será oficializada ninguna lista de Concejales u otras que correspondan, cuando no cumplan tales recaudos”*.

No obstante, a pesar del efecto positivo que las leyes de cuotas han tenido en la configuración por género de las cámaras legislativas, una cuota mínima legal mayor no garantiza *per se* mayor presencia de mujeres en las bancas (cfr. Tabla 9). 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.

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 la normativa de cuotas establece un mandato de posición estricto. (Archenti y Tula, 2007 y 2008).

Con el objetivo de analizar el efecto de la magnitud de distrito a partir de los datos de la Tabla 9 -tamaño del Concejo Deliberante y sistema de renovación- dicotomizamos las MD de los municipios en pequeñas y medianas (hasta 10 bancas a renovar) y grandes (más de 10 bancas a renovar)⁶. Al vincular la MD con el porcentaje de mujeres que integran el concejo deliberante se observa que la media porcentual de mujeres del primer grupo es igual a 30,92% mientras que en el segundo grupo el porcentaje asciende a 41%⁷ (peso similar a la presencia de diputadas en el Congreso Nacional). Por otro lado, si aplicamos un coeficiente de asociación de rangos al tamaño de la MD y

⁶ De acuerdo con la clasificación de Nohlen, 1994.

⁷ En el primer grupo N=13 y en el segundo N=6

la participación femenina, el resultado es significativamente alto (Rho de Spearman= .64). La magnitud de distrito aparece, entonces, como una variable relevante en relación a las posibilidades de acceso de las mujeres a las bancas en el ámbito local.

El tipo de lista es el otro elemento del sistema electoral que afecta las oportunidades de las mujeres de acceder a las cámaras legislativas. En la mayoría de los municipios argentinos 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.

Sin embargo, algunas ciudades desbloquearon las listas electorales al introducir el voto preferencial a través de sus cartas orgánicas.⁸ En Ushuaia la aplicación de este sistema dio como resultado que las preferencias se orientaron hacia los candidatos varones y las mujeres fueron desplazadas de los lugares que ocupaban en las listas. De este modo se desvirtuó el orden establecido de acuerdo con la ley de cuotas que en el municipio de Ushuaia es paritaria. Como puede observarse en la Tabla 9, a pesar que en esta ciudad la cuota es de 50%, la fórmula electoral proporcional y la magnitud de distrito mediana (7 asientos) –lo que conforma un escenario institucional favorable al acceso de las mujeres- éstas sólo ocupan el 14% de las bancas del concejo ubicándose el distrito, según esta variable, en el antepenúltimo lugar (antes de Río Gallegos y San Juan) entre las ciudades estudiadas.

Otro caso que llama la atención es Río Gallegos por la ausencia de mujeres en su concejo deliberante, a pesar de tener una cuota mínima de género de 33%. Probablemente los obstáculos institucionales para el éxito electoral de las mujeres en esta ciudad se deban a la combinación de un sistema electoral constitutivo de mayorías con una magnitud de distrito de 6 bancas y una ley de cuotas sin un mandato de posición preciso.

Consideramos importante destacar que Viedma es el municipio que tiene mayor porcentaje femenino en su órgano legislativo (56%) y que conforma un escenario institucional que permite dar cuenta de las condiciones que

⁸ Establecieron el voto preferencial Córdoba (1995), Posadas (2004), Ushuaia (2002), Puerto Madryn (1994) y Villa María (2001). El sistema sólo fue aplicado en el municipio de Ushuaia. Cfr. Archenti y Tula, 2007

favorecen este éxito de las mujeres en su concejo deliberante. El municipio de Viedma combina una cuota de género paritaria (50%) y un sistema electoral proporcional con una magnitud de distrito de 9 asientos.

Algunas conclusiones

A partir de los datos presentados no es posible 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 10,19% de los intendentes son mujeres (sobre 2.168 municipios) y que entre los veintitrés distritos provinciales solamente dos tienen intendentas en sus ciudades capitales, podemos concluir que el acceso a la representación política a nivel local sigue estando muy lejos de la equidad de género.

Asimismo, la presencia de mujeres que detentan la titularidad de los ejecutivos locales en cada provincia no aparece asociada al tamaño de éstas y tampoco a la cantidad de municipios que la conforman. En consecuencia, los factores que pueden aportar un principio de explicación al grado de éxito de las mujeres en los ejecutivos del nivel local deben buscarse en las características internas de cada uno de los municipios.

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

Como era esperable, el éxito electoral de las mujeres es mayor en los legislativos locales que en los ejecutivos, porque se trata de circunscripciones plurinominales con normativas de cuotas. Sin embargo, cada uno de estos escenarios institucionales toma forma según el sistema electoral que se adopte. De modo tal que la existencia de cuotas, si bien constituye una variable necesaria no es una variable suficiente para dar cuenta de la presencia femenina en los concejos deliberantes. 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.

Además, dentro de los atributos del sistema electoral se reconfirma, 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.

Dado que la media porcentual de concejales en las ciudades capitales de provincia asciende al 33,61% mientras que el porcentaje de diputadas en el Congreso Nacional alcanza al 40,85% no es posible sostener que el ámbito local constituye un espacio político más amigable para las mujeres.

En síntesis, en Argentina, el nivel local no parece ser la panacea para la equidad de género en los cargos electivos de representación, aunque esto no significa que en el ámbito municipal no se encuentren condiciones más 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 y M. Rodríguez Saa (eds). (1993). *El Espacio Posible. Mujeres en el poder local*, ISIS Internacional, Ediciones de las Mujeres No. 19, Santiago de Chile: IULA-CELCADEL.

Archenti y Tula (eds.) (2008) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

Archenti y Tula (2007) "Cuotas de género y tipo de lista en América Latina" *Opinio Pública*, Universidade Estadual de Campinas, vol. 13, Nº 1, junio.

Barrera Bassols, Dalia; Alejandra Massolo; Irma Aguirre Pérez (2004) *Guía para la equidad de género en el municipio*. México: GIMTRAP, INDESOL.

Barrera Bassols y Alejandra Massolo (comps, 1998). *Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos*, México: PIEM, El Colegio de México.

Clulow, Michael. (2004). *Las mujeres y la democracia local. Experiencias y aprendizajes desde Centroamérica*. One Word Action.

Disponible en:

[www.oneworldaction.org/uploads/documents/Lasmujeresylademocracialocal.
spanish.pdf](http://www.oneworldaction.org/uploads/documents/Lasmujeresylademocracialocal.spanish.pdf)

Corporación Casa de la Mujer (2004) *Liderazgos. Participación de mujeres y representación en el poder local*. Bogotá: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU,2003) *Programa global de mujeres en la toma de decisión local*. (<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/>)

Drage, Jean (2001) “*Mujeres en gobiernos locales en Asia y el Pacífico*” Asia-Pacific Summit of Women Mayors and Councillors, Phitsanulok, Thailandia: UN ESCAP.

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” *Comparative Political Studies* vol 31 N° 1, pp 3-21.

Khosla, Prabha y Barth, Benhard (2008) *Gender in Local Government*. Nairobi: UN-HABITAT.

Massolo, Alejandra (2007) *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: UN-INSTRAW

Massolo, Alejandra (2006) *Nueva institucionalidad local de género en América Latina*. Santo Domingo: UN-INSTRAW

Massolo, Alejandra. (2003). “Participación de las mujeres en los gobiernos

locales de América Latina” en Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo (coords) *Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales. Memoria*, México:

Inmujeres.

Matland, Richard (2002) “Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en M. Montalvo y J. Ballington (eds), *Mujeres en el Parlamento - más allá de los números*, Estocolmo: IDEA.

Ministerio del Interior de la Nación, (<http://www.mininterior.gov.ar/municipales>), consultado el 20 de mayo de 2009.

Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

Norris, Pippa (1985): “Women’s legislative Participation in Western Europe”, *West European Politics* N° 8, pp. 90-101.

Red de Mercociudades (2001) *Ciudades planificando la igualdad*. (2001). Unidad Temática Género y Municipio, Montevideo: Fundación F. Ebert.

Rule, Wilma (1987) “Electoral Systems, Contextual Factors, and Women’s Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies” *Western Political Quarterly* 40 (3): 477-486.

Sabsay, D; Garcia, M., Napoli, A. y Ryan, D. (1999) *Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable* Documento de Diagnóstico y Recomendaciones. FARN, Septiembre.

Serie Manuales Didácticos para la Gestión Municipal, No. 12 (2002) *Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres en la gestión local*. Santiago de Chile: Asociación Chilena de Municipalidades.

Sisk, Timothy D. (ed.) (2001) *Democracy at the local level*. Halmstad: Idea Internacional, Handbook Series 4.

iKnow Politics. Respuesta consolidada sobre participación de las mujeres en los gobiernos locales.

http://www.iknowpolitics.org/files/participation_mujeres_en_gobiernos_locales_ES_0.pdf