

Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-2017)*

Por *Susana Campari, Silvana Mondino, Natalia Arnaudo, Nicolás Papalía y Eduardo Torres Otero***

Resumen

La participación de la mujer en la esfera política ha cobrado relevancia tanto en el orden nacional como en los ámbitos locales. En un trabajo presentado ante la Diputación de Barcelona (Battista, Campari y Mondino, 2007), nos preguntamos, entre otras cuestiones, en qué medida las estructuras de los gobiernos locales resultan inclusivas para las mujeres, partiendo de la idea general de que los ámbitos de gobiernos locales, por su menor escala, representan un espacio ideal de oportunidades políticas para la totalidad de los grupos sociales y, en particular, para las mujeres rurales. A diez años de aquella investigación, consideramos oportuno reflexionar sobre si se han producido modificaciones en relación con la presencia de mujeres en la política local; para ello, comparamos los datos de 2007 con los de 2017.

Palabras clave

Participación – género – gobierno local – administración comparada.

Abstract

The participation of women in the political sphere was gaining relevance both at the national level and at the local level. In a paper presented before the Diputación de Barcelona (Battista, Campari and Mondino, 2007), we ask ourselves, among other questions, to what extent the structures of local governments are inclusive for women, based on the general idea that the spheres of local governments, because of their smaller scale, represent an

*Agradecemos a la Lic. Mariana Ramounat, quien colaboró en la obtención de datos de la provincia de Entre Ríos.

**Grupo de investigación Mujer y Gobierno.

ideal space of political opportunities for all social groups and, in particular, for rural women. Ten years after that investigation, we consider it opportune to reflect on whether there have been changes in relation to the presence of women in local politics by analyzing comparative data 2007-2017.

Key words

Participation – gender – local government – comparative administration.

Presentación

Los datos cuentan que las intendentas existen, están ausentes y representan una enorme brecha de género en la participación política de las mujeres argentinas. La información sobre las mujeres que ejercen cargos electivos municipales no había tenido mayor prioridad y relevancia en la agenda política de los movimientos feministas y en la agenda legislativa de la igualdad de género de los países latinoamericanos. Sin embargo, los tiempos han cambiado, y la importancia de visibilizar, registrar, analizar y difundir los datos de las alcaldesas —intendentas en la Argentina—, vicealcaldesas en los países que contemplan tal cargo, regidoras o concejalas, síndicas en los países que tienen ese cargo dentro de los concejos o cabildos municipales requiere contar con fuentes de información confiables, permanentes y actualizadas.

Este artículo es producto de un meritorio esfuerzo colectivo de investigación cuantitativa sobre las intendentas, que compara los datos de 2007 y 2017, buscando la información como para armar un rompecabezas, debido a la falta de una fuente unificada, confiable, permanente y actualizada de datos, como también sucede en otros países.

El universo municipal es, por su propia naturaleza territorial, demográfica, política, social y cultural, heterogénea, compleja, cambiante e impredecible; la información, en consecuencia, es difícil de obtener y mantener actualizada. Por lo tanto, es de fundamental importancia crear, alimentar, actualizar y apoyar una fuente de información específica de la participación y representación política de las mujeres en los gobiernos locales de cada país.

La Argentina es un país federal y, de los países latinoamericanos, es el tercero con más cantidad de municipios, 2231, luego del Brasil y México —también federales—, con 5564 y 2462, respectivamente. Según los resultados de la investigación que se presenta, en 2017, las intendentas sumaban 240; por lo que alcanzaban el 10,7% del total, dato que, lamentablemente, no sorprende considerando que el promedio de alcaldesas de América Latina y el Caribe es del 13,4%, tal como sostiene el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL. La Argentina se encuentra por debajo del promedio, pero no tan lejos. Los países que cuentan con más alcaldesas son Nicaragua, con el 40,1% y el Uruguay, con el 21,4%. En el otro extremo, se encuentran el Perú, con el 2,9%, y Guatemala, con el 3,0%, datos del mismo Observatorio.

Otro resultado de la investigación particularmente negativo es que, siendo la Argentina un país urbanizado en extremo, el 59,1% de las intendentas fueron electas en comunas rurales. Este ha sido el patrón territorial clásico de las alcaldesas latinoamericanas. También se observa una mayor presencia en ciudades intermedias; sin embargo, solamente dos gobiernan ciudades capitales del país: Managua (Nicaragua) y La Habana (Cuba). En la Argentina, encontramos dos casos en dos grandes ciudades: Rosario (provincia de Santa Fe) y La Matanza (provincia de Buenos Aires).

Sabemos que dos factores no han facilitado ni impulsado el mayor acceso de las mujeres al cargo ejecutivo local: el proceso de urbanización de los territorios donde, incluso, demográficamente, hay más mujeres que hombres en algunas ciudades y la proximidad del Gobierno local —en relación con los gobiernos provinciales y nacionales—, que son, supuestamente, más accesibles a la participación política de las mujeres. Este trabajo lo comprueba con datos, cuadros y mapeos, y contribuye al conocimiento, análisis, difusión y discusión de las presencias, ausencias y desigualdades de género que caracterizan y afectan la democracia local y la igualdad de oportunidades de ejercer el gobierno de los municipios en la Argentina.

Alejandra Massolo

Introducción

La participación política de la mujer constituye, desde hace varias décadas, un tema de agenda en la República Argentina y en el mundo. Reconocido el derecho al voto recién a mediados del siglo pasado, la participación de las mujeres en la arena política ha ido adquiriendo poco a poco mayor visibilidad a tal punto que, en la última década, fue electa la primera presidenta mujer¹ en la República Argentina.

Cabe recordar que, en 1991, la República Argentina se convirtió en el primer país en el mundo en incorporar el sistema de cuotas mediante la sanción de la Ley N.º 24 012 —publicada en el Boletín Oficial N.º 27 276, del 3 de diciembre—, que establece un piso mínimo de 30% de candidatas mujeres en las listas de partidos políticos para cargos electivos nacionales (Otero Torres *et al.*, 2013). Ese fue, sin dudas, un instrumento que, desde el punto de vista simbólico y práctico, contribuyó a incrementar la participación de las mujeres en los espacios políticos. A partir de allí, esta temática se ha ido incorporando en la agenda pública.

Dicha medida de acción positiva, generada a partir del reconocimiento de la situación de desigualdad entre los géneros, coadyuvó a dilucidar que esas diferencias tienen un carácter estructural. Tanto en el campo de la participación política como en el laboral o el doméstico, las mujeres deben afrontar una serie de barreras —generalmente invisibles— que las colocan en un plano de desigualdad respecto de los varones. Estos mecanismos subyacentes conforman lo que hemos dado por llamar en anteriores trabajos *discriminación difusa* (Campari *et al.*, 2017).

De dicha circunstancia también han dado cuenta un importante número de instrumentos internacionales de derechos humanos, que tienen por objetivo promover la participación de las mujeres en el ámbito político y profesional. En esta línea, se inscriben, principalmente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

¹ Cristina Fernández se convirtió en 2007 en la primera mujer electa presidente de la Argentina por el período 2007-2011. En 2011, fue reelecta en su cargo, que concluyó en diciembre de 2015.

(CEDAW, por sus siglas en inglés)², de 1979; la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, de 1995, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, más conocida como Convención de Belém do Pará, de 1996 (Otero Torres *et al.*, 2013).

Sin embargo, la disposición de estas garantías legales tanto a nivel interno como internacional, si bien son importantes, no resuelven muchos de los obstáculos que las mujeres encuentran para el ejercicio pleno de funciones y responsabilidades en la esfera pública. En ese mismo sentido, se expresa Manuel Cruz (2008), cuando se interroga sobre el contenido que encierran las *políticas de igualdad* —que, inclusive en España, han dado lugar a la reciente creación de un Ministerio de Igualdad—. Para el autor, frecuentemente, parecieran agotar la ambición igualitaria en el plano declarativo. En este sentido, afirmó: «... no deja de ser una dolorosa paradoja que nunca antes, en el pasado, se hubiera hablado tanto de igualdad, y nunca hayan sido mayores las desigualdades como en el momento actual» (Cruz, 2008).

Tal lo expresado anteriormente, en las últimas décadas, la participación de la mujer en la esfera política ha ido cobrando relevancia tanto en el orden nacional como en los ámbitos locales.

En esta línea, hace diez años, a través de un trabajo presentado ante la Diputación de Barcelona (Battista, Campari y Mondino, 2007), nos preguntamos, entre otras cuestiones, en qué medida las estructuras de los gobiernos locales resultan inclusivas para las mujeres, partiendo de la idea general de que los ámbitos de gobiernos locales, por su menor escala, representan un espacio ideal de oportunidades políticas para la totalidad de los grupos sociales y, en particular, para las mujeres rurales.

El análisis realizado sobre los datos obtenidos en dicho estudio permitió inferir que, en la República Argentina, la representación de las mujeres en los ejecutivos de los gobiernos locales era reducida, en términos de

² Convención aprobada por las Naciones Unidas en 1979 y ratificada por 189 países. La República Argentina la ratificó el 15 de julio de 1985 y la dotó de jerarquía constitucional con la reforma de la Constitución en 1994.

cantidad de municipios y de población involucrada —el total de municipios a cargo de mujeres representaba un total de 1508630 personas, es decir, un 4,5% del total de la población del país—. De esta manera, se concluyó que el impacto de las medidas de acción afirmativas, como la Ley de Cupo Femenino, no era significativo en las estructuras de los niveles más descentralizados del Estado (Battista, Campari y Mondino, 2007).

Desde la fecha de aquella publicación, diversos temas vinculados con las mujeres y cuestiones de género han ido ocupando un mayor espacio en la agenda pública en nuestro país. En tal sentido, cabe resaltar que se ha intensificado la lucha contra la violencia de género a través de la sanción de diversos instrumentos legales. También se han organizado espacios de mujeres en diferentes ámbitos de la vida social, como organizaciones de la sociedad civil (ONG), movimiento de mujeres, ámbitos universitarios y empresariales. Incluso se plantea profundizar herramientas como la paridad para lograr espacios políticos equitativos en el acceso a cargos públicos y electivos³.

En este contexto, a diez años de aquella investigación, consideramos oportuno reflexionar sobre si se han producido modificaciones en relación con la presencia de mujeres en la política local. De allí la necesidad de responder a interrogantes, como los siguientes: ¿Se ha avanzado? ¿Han podido acceder más mujeres a los ejecutivos locales? ¿Han alcanzado los ejecutivos de ciudades capitales? ¿En qué provincias se registra un porcentaje más alto de intendentas? Dichos cuestionamientos-disparadores, han motivado una nueva pesquisa sobre el tema, incluyendo un relevamiento sobre el universo: la totalidad de los gobiernos locales de la República Argentina. Sobre dicha base, se realizó un análisis comparativo de los resultados obtenidos a diez años de nuestra primera investigación.

Pese a que los espacios de gobiernos locales no poseen reglamentaciones que garanticen un porcentaje siquiera mínimo de mujeres en cargos

³ Cabe destacar que, durante el tránsito de esta investigación, se aprobó en la provincia de Buenos Aires la Ley N.º 14848, que tiene por objeto la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos políticos electivos. Dicha norma puede colaborar a aumentar la participación, aunque no tiene, en principio, un efecto directo en una elección uninominal, que es el tema que nos ocupa.

de representación política, el interrogante de la investigación es si el desarrollo y la promoción de un discurso público de reconocimiento y a favor de una mayor participación de las mujeres ha logrado hacer mella en los espacios políticos locales.

Aclaraciones previas

En la República Argentina, el territorio nacional se distribuye en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según el texto constitucional de 1994, se impone un Estado federal con cuatro niveles de gobierno: la nación, las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La existencia de la jurisdicción municipal se encuentra establecida en el artículo 5 de la Constitución: «Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano... que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones». Por su parte, el artículo 123 del mismo cuerpo normativo consagra explícitamente la autonomía municipal cuando prevé que «cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero». De esta forma, cada provincia, al gozar de autonomía, dispone su propio sistema de división territorial, así como la forma jurídica, legal y política de sus gobiernos locales⁴.

Massolo (2007) señala que la institución formal de gobierno local en América Latina es la municipalidad. Esta adopta diferentes nombres: Intendencia en Argentina, el Uruguay y el Paraguay; Prefeitura en el Brasil; Alcaldía en Colombia y El Salvador; Corporación en Guatemala; Ayuntamiento en México; Cantón en Ecuador; Comuna en Chile.

⁴ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso especial, en tanto posee un *status* de ciudad autónoma y cuenta con una constitución, sancionada en 1996.

La relación entre las mujeres y los gobiernos locales latinoamericanos nos enseña la paradoja de que, no por cercano, es más accesible, es decir, siendo la instancia de representación política y de gobierno más próxima y tangible a la ciudadanía, vinculada a asuntos de la vida cotidiana, no ha facilitado el mayor acceso de las mujeres a los cargos electivos, ni son más sensibles a la equidad de género (excepto unos pocos). Las municipalidades siguen marcadas por la falta de pluralidad de género que empobrece la democracia local (Massolo, 2007).

El concepto de *municipio* es un concepto jurídico que depende de la ley, de allí que las categorías de los municipios se establecen —como se dijo— según lo disponen las constituciones provinciales o leyes orgánicas municipales promulgadas por las autoridades provinciales, que definen los regímenes municipales y sus niveles de autonomía. Por tal motivo, esta institución estatal, considerada indispensable en la formación del Estado, no guarda un criterio uniforme en nuestro país. Dado que, en el Estado argentino, las provincias detentan el poder constituyente, cada Gobierno provincial define las características, competencias, funciones y responsabilidades de los locales, lo que les otorga a estos últimos mayor o menor nivel de autonomía.

Como criterio general, puede señalarse que los niveles de gobierno en el país se organizan en respuesta a las necesidades que tienen los habitantes, y sus estructuras varían según la importancia de las cuestiones que deban resolver. Los municipios de mayor jerarquía o categoría institucional organizan su gobierno con dos poderes: el ejecutivo, a cargo de un/a intendente/a, que tiene funciones ejecutivas, y otro de composición colegiada, a cargo de las funciones legislativas.

Los gobiernos locales de menor escala —3.^a y 4.^a categoría— se organizan con un único cuerpo ejecutivo y deliberativo que nombra, de entre sus miembros, un presidente/a comunal, que ejerce funciones ejecutivas como responsable ante el cuerpo colegiado. En pequeñas comunidades, también existen regímenes provinciales con gobiernos locales unipersonales designados por el ejecutivo provincial.

Durante este trabajo, nos referiremos al término *municipio* en su concepción jurídica, haciendo referencia a una instancia o tipo de gobierno local comprendido dentro del espacio provincial. Entonces, cuando nos referimos a *municipios*, hablamos de una persona de derecho público, constituida por una comunidad de vecinos organizada y asentada en un territorio que administra sus propios intereses y depende, en mayor o menor medida, del Estado provincial. Por tanto, este concepto involucra cuatro elementos esenciales: población, territorio, gobierno y orden jurídico.

De acuerdo con el estudio realizado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la población es el parámetro más utilizado —aunque no el único— para constituir un municipio. Según esta variable, los municipios suelen clasificarse de la siguiente manera:

- Municipios rurales o juntas, con población de hasta 2000 habitantes.
- Municipios chicos, con población entre 2000 y 10 000 habitantes.
- Municipios medianos, con población entre 10000 y 100000 habitantes.
- Municipios grandes, con población entre 100000 y 250000 habitantes.
- Áreas o municipios metropolitanos, que son los que cuentan con más de 250 000 habitantes.

Este trabajo toma dicha clasificación para analizar los datos de intendentas a cargo, relacionarlos con municipio y población.

1. Metodología

El estudio realizado es de tipo sincrónico y se llevó a cabo durante 2017. Habiendo definido el problema objeto de la investigación, se optó por una estrategia de tipo cuantitativa, y se buscó comparar los datos obtenidos en 2007 y la información arrojada del relevamiento de 2017. Al igual que el anterior, este trabajo se

complementó con fuentes primarias. También se utilizaron los datos arrojados por el censo nacional del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de 2010, en especial, para analizar y caracterizar la variable poblacional que permite, a su vez, describir a los municipios. Los datos sobre población, género y autoridades de los gobiernos locales se extrajeron de fuentes secundarias de información, como páginas oficiales de organismos públicos nacionales, de gobiernos provinciales y de municipios⁵.

Además de esta multiplicidad de fuentes, se observó cierta dificultad a la hora de comprobar cuán actual era la información consultada, debido a la falta de actualización de los sitios *web*, y también por las dificultades de acceso o la carencia de páginas de los gobiernos locales, en especial, los de las comunas rurales o municipios chicos. No obstante, a fin de garantizar la información y dotar de robustez a la base de datos, se han realizado constataciones a través de otras vías, como, por ejemplo, llamadas telefónicas, utilización de correos electrónicos con actores relevantes para el estudio—funcionarios y funcionarias municipales—.

2. Hallazgos y análisis de los datos

En primer término, cabe aclarar que los hallazgos se presentan en dos partes. En la primera, se comparan aquellas cuestiones generales entre los datos obtenidos en el trabajo realizado en 2007 y la información arrojada del relevamiento efectuado en 2017. A su vez, el análisis de los datos se divide de conformidad con los siguientes criterios: distribución geográfica y población. En la segunda, se muestran las peculiaridades de los resultados alcanzados en la investigación de 2017, relacionados particularmente con la categoría de los municipios a cargo de mujeres intendentas y si fueron o no reelectas en ese cargo.

⁵ En esta línea, resulta oportuno advertir y remarcar que, a la fecha de la realización de este trabajo, no se cuenta, a nivel nacional, con un acervo exclusivo de datos actualizados sobre los gobiernos locales.

2.1 Análisis comparativo entre los datos obtenidos en la investigación de 2007 y la información del relevamiento de 2017

2.1.1 Datos generales

Con respecto al universo en análisis, corresponde señalar que, desde el anterior relevamiento de 2007, se ha registrado un aumento en el número total de municipios, que ascendió de 2217 a 2233. En 2017, las mujeres se encontraban a cargo de 240 municipios, 35 más de los registrados en 2007.

No obstante, puede señalarse que los resultados obtenidos durante este trabajo de investigación siguen sin ser para nada alentadores respecto de la participación de las mujeres en los cargos ejecutivos a nivel local. En efecto, después de diez años, el porcentaje de mujeres en los ejecutivos locales se mantuvo casi sin variaciones: pasó del 9,25% al 10,75% (Cuadro 1). Esto implica que se registró, en términos porcentuales, tan solo un incremento del 1,50%, de 205 a 240 municipios conducidos por mujeres.

Cuadro 1. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas. Comparativo entre 2007 y 2017

Provincia	2007			2017		
	Cantidad de municipios	Cantidad de intendentas	%	Cantidad de municipios	Cantidad de intendentas	%
Buenos Aires	134	6	4,48%	135	4	2,96%
Catamarca	36	4	11,11%	36	1	2,78%
Chaco	68	8	11,76%	69	10	14,49%
Chubut	46	4	8,70%	46	8	17,39%
Córdoba	428	62	14,49%	428	60	14,02%
Corrientes	66	5	7,58%	72	12	16,67%
Entre Ríos	263	28	10,65%	268	38	14,18%
Formosa	37	3	8,11%	37	1	2,70%
Jujuy	60	6	10,00%	60	5	8,33%
La Pampa	79	9	11,39%	79	7	8,86%
La Rioja	18	2	11,11%	18	5	27,78%
Mendoza	18	0	0,00%	18	1	5,56%
Misiones	75	5	6,67%	75	6	8,00%
Neuquén	57	2	3,51%	57	10	17,54%

Río Negro	75	5	6,67%	75	9	12,00%
Salta	59	3	5,08%	60	3	5,00%
San Juan	19	1	5,26%	19	0	0,00%
San Luis	65	7	10,77%	67	11	16,42%
Santa Cruz	20	0	0,00%	20	0	0,00%
Santa Fe	363	25	6,89%	363	28	7,71%
Santiago del Estero	116	6	5,17%	116	3	2,59%
Tierra del Fuego	3	0	0,00%	3	0	0,00%
Tucumán	112	14	12,50%	112	18	16,07%
Totales	2217	205	9,25%	2233	240	10,75%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001 y 2010 y de los datos recolectados durante las investigaciones de 2007 y 2017

2.1.2 Distribución geográfica

En cuanto a la distribución geográfica, como se señala en el Cuadro 1, las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego, tanto en 2007 como en 2017, no registraron la presencia de mujeres a cargo de los ejecutivos locales. Asimismo, es interesante señalar que, en 2017, por primera vez en la historia de la provincia de Mendoza, una mujer quedó al frente de Santa Rosa, un municipio mediano entre los 18 municipios emplazados en la provincia, por lo que la representación femenina alcanzó el 5,56 %.

En 2007, la provincia de Córdoba ocupaba el primer lugar de representación femenina con un 14,49% de mujeres al mando de los ejecutivos locales, seguida por las provincias de Tucumán y Chaco, con el 12,50% y el 11,76 %, respectivamente. Si bien mantuvo en 2017 casi sin variación su porcentaje de representación femenina, que era del 14,02 %, la provincia de La Rioja pasó a ocupar el primer lugar de mujeres al mando de ejecutivos locales en 2017, con el 27,78%, es decir, 5 de 18 municipios. Luego, le siguen las provincias de Neuquén, con el 17,54 %, y Chubut, con el 17,39%. Cabe destacar que, en 2007, estas dos últimas tenían un porcentaje relativamente bajo de intendentas mujeres, del 3,51% y del 8,70 %, respectivamente.

En 2017, las provincias de Corrientes, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y Río Negro elevaron considerablemente sus porcentajes de mujeres al mando de municipios. Corrientes pasó del 7,58% al 16,67%; San Luis, del 10,77% al 16,42%; Entre Ríos, del 10,65% al 14,18%; Tucumán, del 12,50% al 16,07%; y, por último, Río Negro, del 6,67% al 12%.

Por el contrario, provincias como Catamarca, Formosa, Santiago del Estero y San Juan tenían en 2007 un porcentaje más elevado de representación femenina que en 2017. Por ejemplo, Catamarca pasó del 11,11% al 2,78%; Formosa, del 8,11% al 2,70%; Santiago del Estero, del 5,17% al 2,59%; y San Juan del 5,26% pasó a no tener ninguna mujer intendenta.

2.1.3 Población

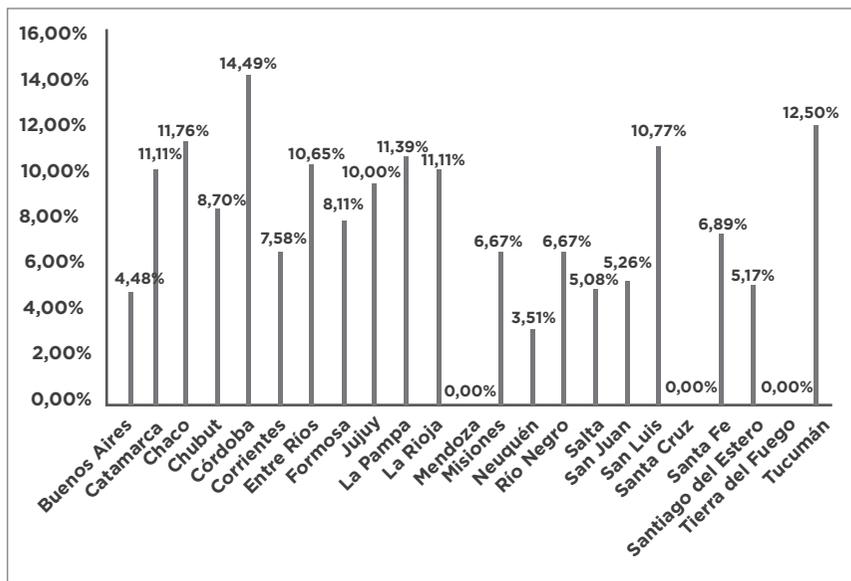
Si se considera la población, cabe destacar que la provincia de Buenos Aires, que cuenta con mayor concentración de habitantes, detenta uno de los porcentajes más bajos de representación femenina tanto en 2007 como en 2017. En 2007, de 134 municipios, solo 6 mujeres estaban a cargo del ejecutivo local, lo que alcanzaba el 4,48% del total. La situación de 2017 es similar: de 135 municipios, 4 estaban a cargo de intendentas, lo que representaba el 2,96% del total. No obstante, es importante resaltar que, en 2017, el municipio con mayor cantidad de habitantes de la República Argentina —1775816 habitantes—, La Matanza, se encontraba bajo la conducción política de una mujer.

Con el objetivo de profundizar el análisis comparativo, en el Cuadro 2, se muestra cómo se distribuyen las intendentas en 2007 y en 2017, considerando la población y el territorio donde ejercen su cargo.

En 2007, la población gobernada por intendentas ascendía a 1508630 habitantes, es decir, el 4,51% de la población de los municipios argentinos según el censo de 2001. En 2017, la cantidad de población al mando de mujeres aumentó al 10,60%, en otros términos, de un total de 37226945 habitantes (Censo 2010), 3947442 estaban al mando de intendentas. Este aumento se debe a dos grandes razones.

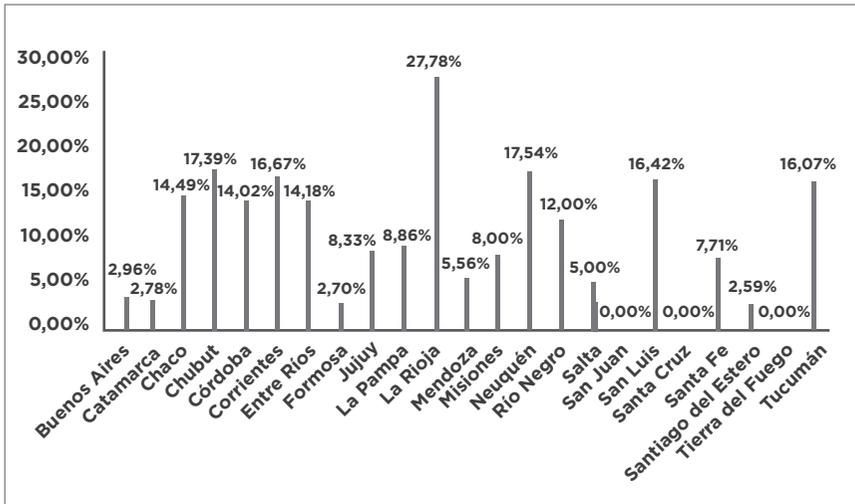
Por un lado, de 2007 a 2017, la población gobernada por mujeres aumentó un 261,65%. Por el otro, cabe destacar que, en 2017, dos grandes municipios, en términos de población, estaban al mando de mujeres: La Matanza (Buenos Aires), con 1 775 816 habitantes —por sí solo tiene más habitantes que el total de la población gobernada por intendentas en 2007—, y Rosario (Santa Fe), con 948 312.

Gráfico 1. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas en 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la investigación de 2017

Gráfico 2. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas en 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados en la investigación de 2017

En 2007, San Luis era la provincia con mayor cantidad de población conducida por intendentas; de un total de 367 933 habitantes, 265 451 estaban al mando de mujeres, es decir, el 72,15%. Mientras que, en 2017, ese lugar era ocupado por la provincia de Santa Fe, que, de un total de 3 194 537 habitantes, 1 172 126 estaban conducidos por intendentas, lo que representaba el 36,69%.

Cuadro 2. Cantidad de mujeres a cargo de ejecutivos locales en cada una de las provincias argentinas. Comparativo entre 2007 y 2017

Provincia	2007				2017				%
	Cantidad de municipios	Población total	Cantidad de intendencias	Población	Cantidad de municipios	Población total	Cantidad de intendencias	Población	
Buenos Aires	134	13 760 969	6	257 380	135	15 625 084	4	1 844 514	11,80%
Catamarca	36	332 390	4	17 217	36	367 828	1	8061	2,19%
Chaco	68	984 446	8	336 870	69	1 055 259	10	121 925	11,55%
Chubut	46	413 237	4	3521	46	509 108	8	34 456	6,77%
Córdoba	428	3 066 801	62	134 361	428	3 308 876	60	128 550	3,89%
Corrientes	66	930 991	5	48 360	72	992 595	12	69 783	7,03%
Entre Ríos	263	1 588 147	28	48 291	268	1 235 994	38	87 381	7,07%
Formosa	37	486 559	3	11 670	37	550 162	1	1290	0,24%
Jujuy	60	611 888	6	35 624	60	663 307	5	13 044	1,94%
La Pampa	79	299 294	9	17 108	79	318 951	7	16 666	5,23%
La Rioja	18	289 983	2	5532	18	33 642	5	73 583	22,05%
Mendoza	18	1 579 651	0	0	18	1 738 929	1	16 374	0,94%
Misiones	75	965 522	5	45 935	75	1 101 593	6	13 834	1,26%
Neuquén	57	474 155	2	23 519	57	551 266	10	76 573	13,89%
Río Negro	75	552 822	5	39 716	75	638 645	9	39 899	6,25%
Salta	59	1 079 051	3	31 842	60	1 214 441	3	59 260	4,88%
San Juan	19	620 023	1	20 413	19	681 055	0	0	0,00%
San Luis	65	367 933	7	265 451	67	432 310	11	6 702	1,55%
Santa Cruz	20	196 958	0	0	20	273 964	0	0	0,00%
Santa Fe	363	3 000 701	25	121 954	363	3 194 537	28	1172 126	36,69%
Santiago del Estero	116	804 457	6	14 087	116	874 006	3	15 006	1,72%
Tierra del Fuego	3	101 079	0	0	3	127 205	0	0	0,00%
Tucumán	112	1 338 523	14	29 779	112	1 448 188	18	148 415	10,25%
Totales	2217	33 415 580	205	1 508 630	2233	37 226 945	270	3 947 442	10,60%

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo de Población 2001 y 2010 y de los datos recolectados durante las investigaciones de 2007 y 2017

2.2 Particularidades de los resultados alcanzados durante la investigación de 2017

En cuanto a la categorización de los municipios conforme a su densidad poblacional, se verificó que, de 240 conducidos por mujeres, La Matanza y Rosario tienen una población mayor de los 250 000 habitantes, denominados *áreas o municipios metropolitanos*, es decir, el 0,83%. Asimismo, no se registran intendentas en los grandes municipios (Cuadro 3).

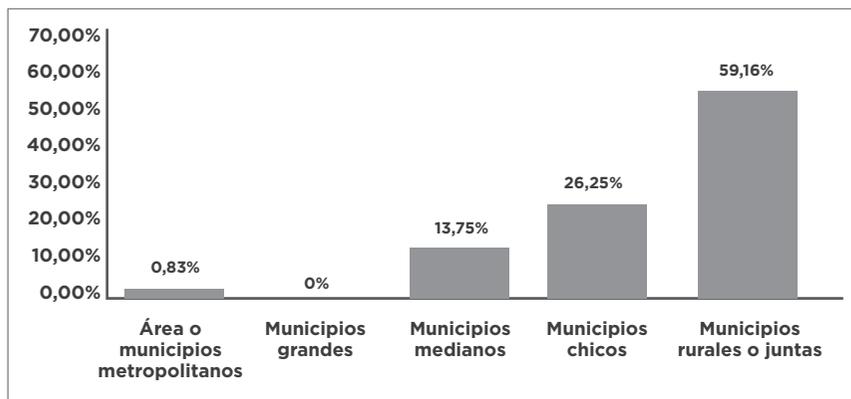
En los municipios medianos, 33 mujeres están a cargo de sus ejecutivos, es decir, el 13,75%. Para el caso de los municipios chicos, 63 mujeres han accedido a dicho espacio, lo que alcanza el 26,25%. Por el contrario, se hace muchos más significativa la representación en los municipios rurales o juntas, en donde 142 mujeres ocupan el cargo de mayor jerarquía dentro de la organización local, lo que representa el 59,16%.

Cuadro 3. Categorización de los 240 municipios conducidos por mujeres según la cantidad de población en 2017

Tipo de municipio según la cantidad de población	Municipios conducidos por mujeres	%
Área o municipios metropolitanos	2	0,83
Municipios grandes	0	0
Municipios medianos	33	13,75
Municipios chicos	63	26,25
Municipios rurales o juntas	142	59,16
Totales	240	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la investigación de 2017

Gráfico 3. Distribución de las intendentas de acuerdo con el tamaño del Gobierno local

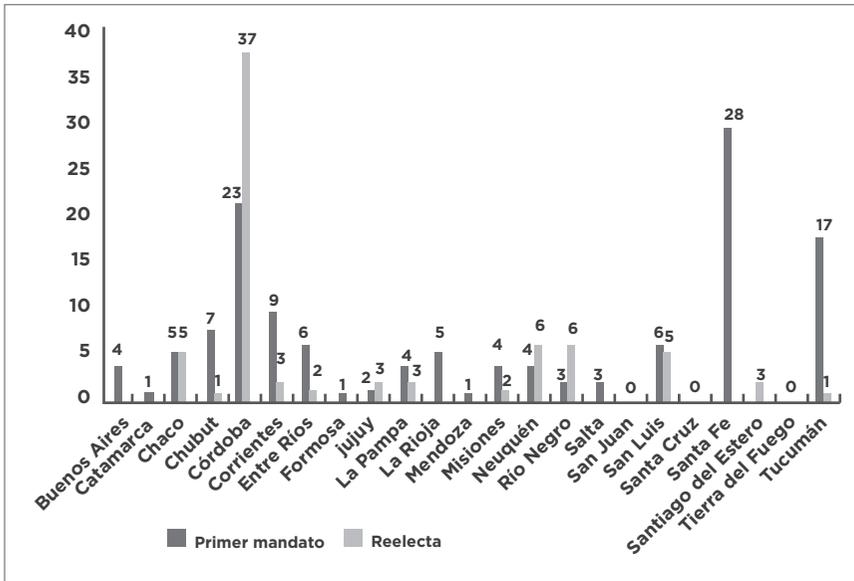


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la investigación de 2017

En la investigación llevada a cabo en 2017, además de categorizar a los municipios conforme a su población, también se examinó si se trataba del primer mandato o reelección en el cargo de las mujeres electas al momento del análisis. Cabe aclarar que, para dicho estudio, no se han tomado en cuenta las 30 Juntas de Gobierno de la provincia de Entre Ríos, dada la imposibilidad de acceder a datos completos de esa provincia.

De un total de 210 mujeres electas para conducir gobiernos locales, 77 han sido reelegidas más de un mandato, cifra que alcanza el 36,66%; en contraposición, 133 mujeres fueron elegidas por primera vez como intendentas, lo que representa el 63,33%. Algo interesante para resaltar, como se ilustra en el Gráfico 4, es que, en la provincia de Santa Fe, las 28 intendentas electas al momento del análisis, asumieron su cargo por primera vez.

Gráfico 4. Mandato



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recolectados durante la investigación de 2017

Conclusiones

El proceso de recuperación y consolidación de la cultura democrática le reconoce a la mujer un papel significativo en la esfera de la sociedad civil; la garantía de igualdad de oportunidades es un rasgo político indudable del sistema. Ello no solo por el papel protagónico de las mujeres, sino, más bien, por la construcción de una perspectiva que se sostiene en el reconocimiento del/la otro/a como igual y diferente, dentro de la sociedad y ante la legislación y normativa vigente.

No obstante, el presente trabajo nos permitió concluir que la promoción de diversas iniciativas a nivel nacional para procurar una mayor presencia de las mujeres en los espacios de representación política no ha tenido una incidencia directa en los gobiernos locales.

Acuerdos y tratados internacionales, acciones positivas, programas de capacitación y sensibilización, iniciativas públicas o privadas, de organizaciones no gubernamentales y del colectivo de mujeres no parecen haber impactado directamente en la participación de las mujeres en estos cargos.

A diez años del primer análisis realizado por este equipo de investigación, y a treinta de la sanción de la Ley de Cupo Femenino en la República Argentina, no se observa un aumento de las mujeres a cargo de los ejecutivos locales. El porcentaje de mujeres intendentas en 2017 era del 10,75%, es decir, apenas un 1,50% más que en 2007, cuando el total de mujeres a cargo de los ejecutivos locales era del 9,25%. Pero, además, ese porcentaje refleja un incremento menor, si se tiene en cuenta que también se produjo en dicho período un crecimiento del número total de gobiernos locales en el país —2217 en 2007; 2233 en 2017—.

Además de este magro número que refleja la participación total de las mujeres a cargo de los gobiernos locales, es posible advertir que aún existen provincias que no poseen mujeres intendentas, como Santa Cruz y Tierra del Fuego. Y que, en ningún caso, la participación de mujeres siquiera alcanza el 30% del total de municipios por cada jurisdicción. La que más se acerca a dicho porcentaje es la provincia de La Rioja, con el 27,78%.

Este porcentaje del 30% es el que establece la Ley de Cuotas para la conformación del Congreso Nacional. Y si bien no puede pasarse por alto que dicha norma no se aplica a elecciones uninominales como las que aquí se analizan, junto con otras iniciativas, esta se diseñó con el objeto de procurar una mayor participación política de la mujer.

Los resultados de este trabajo permitirían afirmar que, por el contrario, la promoción de la Ley de Cuotas no ha sido suficiente para modificar la cultura política del país, de manera tal de promover una mayor participación de las mujeres en los espacios de dirección política locales. Consideramos que este dato resulta más que relevante para repensar las estrategias tendientes a alcanzar una mayor participación de las mujeres en la política, en general, y en el ámbito local, en particular.

En primer término, tal como señala Garretón (2007) y como viene procurándose en el debate público en nuestro país, resultaría más conveniente pensar, más que en cuotas, en la paridad, pues esta responde mejor a dos problemas: la distribución efectiva de los cargos electos en los espacios legislativos y la integración de los cargos unipersonales —presidente/a, gobernador/a; intendente/a—.

Pero, además, coincidimos con Peña Molina (2017) en que las iniciativas legislativas diseñadas hasta entonces han omitido las desigualdades de género al no reconocer las múltiples dimensiones de desventaja, subordinación y discriminación sistemáticas y estructurales que dificultan la participación de las mujeres en el ámbito de la política.

En igual sentido, Tello Sánchez (2017) sostiene lo siguiente:

La persistencia de modelos patriarcales de liderazgo en la arena política, especialmente en el espacio local, retrotrae la vocación política de muchas mujeres, al tiempo que la segmentación y discriminación en espacios de poder y toma de decisión, medios de comunicación, lenguaje y relaciones de poder, suponen barreras que desalientan su acceso.

Por tal motivo, consideramos necesario promover políticas públicas que tengan por objeto no solo establecer porcentajes de participación, sino, más bien, incidir directamente en la cultura política y transformar prácticas, valores y modelos.

Este trabajo también permite revisar algunas consideraciones vinculadas, por ejemplo, a los espacios de gestión local como los más proclives a favorecer la participación de las mujeres. En este sentido, Tello Sánchez (2009) propone que los espacios locales sean el ámbito en el que se estrechen las relaciones familia-sociedad, lo que generaría una mayor participación y conectividad de los diversos actores.

Los datos de este trabajo de investigación permiten afirmar que, si bien la participación de las mujeres es baja en la gestión de los gobiernos

locales, en general, se registra un mayor porcentaje en los gobiernos más pequeños en cuanto al número de habitantes. En efecto, la mayor participación se da en las comunas rurales o juntas, con el 59,16%, y el porcentaje decrece a medida que crece el tamaño del municipio, que es del 26,25% en municipios chicos, del 13,75% en medianos, 0% en grandes y del 0,83% en áreas metropolitanas.

Este último dato también nos lleva a concluir que no se percibe una relación estrecha entre los procesos de urbanización de territorios y la participación de mujeres en la gestión de los gobiernos locales.

Los resultados hasta aquí expuestos nos conducen a plantear la necesidad de —como se expuso— pensar políticas públicas que democratizen la cultura política del país a los efectos de garantizar la participación de las mujeres. Asimismo, nos disparan diversos interrogantes para generar nuevas líneas de investigación:

- ¿Existe baja democratización al interior de los partidos políticos?
- ¿Llegan las mujeres a ser propuestas como candidatas?
- Los ciudadanos: ¿se sienten mejor representados por un varón en los cargos de gestión local?
- ¿Por qué hay provincias en donde aún no han llegado las mujeres a esos cargos?

Es evidente que la democracia de este siglo presenta desafíos cada vez más difíciles: superar la desigualdad social y la discriminación, incorporar el pluralismo y la justicia distributiva para llegar a una igualdad sustantiva. Estos objetivos no podrán alcanzarse sin impulsar acciones directas que, entre otros temas, contemplen promover la representación femenina y reviertan la asimetría que aún persiste en la política formal, en especial, como se ha descrito en este trabajo, en el ámbito de la gestión local.

Referencias bibliográficas

- Battista, S.; S. Campari y S. Mondino (2007). *Liderazgos políticos y estilos de gestión de mujeres en ejecutivos municipales*. Centro Eurolatinoamericano de Formación Política «Mujeres y Ciudad».
- Campari S.; S. Mondino; E. Otero; N. Papalía y N. Arnaudo (2017). «La discriminación difusa. Análisis de la representación política de la mujer en los países del Mercosur y asociados». En *Estado abierto. Revista sobre Estado, la administración y las políticas públicas*, 1, (3), pp. 105-160.
- Cruz, M. (2008). «No sólo de derechos viven el hombre y la mujer». En Diario *Clarín*, 28 de octubre.
- Garretón, M. (2007). «Paridad de género, base para una política mejor». Diario *Clarín*, 26 de agosto.
- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer
- Otero, E.; S. Campari; N. Papalía y S. Mondina (2013). *Presencia de la mujer en ejecutivos y legislativos de los países miembros y asociados del Mercosur*. Colombia: Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo UNICIENCIA- Bucaramanga.
- Peña Molina, B. (2017). «Mujeres y poder político. Hacia una democracia paritaria». En *Folios. Reflexión y palabra abierta* [en línea]. Disponible en <<http://www.revistafolios.mx/dossier/mujeres-y-poder-politico-hacia-una-democracia-paritaria>> [Consulta: 9 de agosto de 2019].
- Tello Sánchez, F. (2017). *Consolidar la democracia paritaria en los municipios*. ONU Mujeres.
- (2009). *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Tesis presentada para la obtención del título de Magister en Género, Sociedad y Política, Universidad de Granada, España.

Cómo citar este artículo

Campari, S.; S. Mondino; N. Arnaudo; N. Papalía y E. Torres Otero (2019). «Mujeres y gobiernos locales: un estudio comparado de la representación política femenina (2007-2017)». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (3), pp. 95-118.