ROMPIENDO TECHOS DE CRISTAL: EVOLUCIÓN Y DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA PARITARIA EN LOS NIVELES LOCALES DE GOBIERNO

Julieta Santilli

Resumen

La igualdad de género debe ser considerada un aspecto esencial dentro del ordenamiento provincial y municipal. Los cargos políticos locales permiten manejar recursos e incidir en la implementación de políticas públicas. A su vez, el espacio local suele ser la puerta de ingreso a la política formal para mujeres que luego consiguen cargos provinciales o nacionales. La subrepresentación femenina en los cuerpos colegiados de la provincia de Bs As comenzó a revertirse a partir de la sanción de la ley de cupo (11.733) en 1995, y posteriormente avanzó con la sanción de la paridad en la ley provincial Nº 14.848 de 2017.

Sin embargo, la completa ausencia de perspectiva de género ante vacancias y licencias en órganos deliberativos ha generado controversias por el desequilibrio en la paridad que ocasionan. Sin embargo, todavía evidenciamos desafíos pendientes en ciertos niveles locales de representación política para las mujeres, para los cuales no existen cuotas ni leyes, como en las intendencias y las presidencias de los Concejos.

En esta investigación estudiaremos el denominado *techo de cristal* existente para las mujeres a nivel local. La teoría del techo de cristal se basa justamente en la existencia de una barrera invisible que dificulta a las mujeres el acceso a uno de los lugares donde se toman las principales decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

***Palabras clave**:* género, igualdad, política, mujeres, representación

Introducción

La igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano fundamental, sino la base necesaria para conseguir un mundo pacífico, próspero y sostenible. Dentro de las metas de los ODS se encuentra el de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades en todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública[1].

Por ello, y de conformidad con lo prescripto en el artículo 4.1[2] de la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) -convención con jerarquía constitucional (art. 74, inc. 22 CN)- es importante encarar acciones positivas que se encaminen a alcanzar la igualdad entre varones y mujeres en lo referido a la representación política.

[1] ODS N° 5.5: “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”

[2] “las medidas que se adopten en virtud del párrafo 1 del artículo 4 por los Estados Partes deben tener como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito”.

En esta línea, la idea de Democracia Paritaria[3] parte del reconocimiento de que las mujeres constituyen el 50% de la sociedad (más de la mitad en el caso argentino según datos del último censo). Por lo tanto, representan la mitad de las inteligencias y capacidades de la humanidad. Su subrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, una participación equilibrada puede generar ideas, valores y comportamientos, por lo que se reclama un reparto equilibrado del poder.

Teniendo en consideración lo anterior, en la provincia de Buenos Aires a partir de 2016, y luego de un largo camino de luchas en pos de la igualdad, se sanciona la Ley 14848 de participación equitativa entre géneros. Esta ley establece la composición paritaria y en binomios con alternancia y secuencialidad de las listas de precandidatos legislativos. Además regula cómo proceder en caso de vacancia previa al proceso electoral en el momento en que se conforman las listas a cuerpos colegiados. El reemplazo debe hacerse siguiendo el orden de postulación (corrimiento) de los candidatos y respetando la paridad para candidaturas del género femenino y del género masculino.[4]

Sin embargo, esta ley no establece de qué modo proceder cuando la vacancia ocurre en el ejercicio del poder. Como resultado, este aspecto se rige normativamente por lo establecido en el art. 122 de la Ley 5109: el reemplazo se hará automáticamente y siguiendo el orden de colocación en la respectiva lista de candidatos y los suplentes serán llamados una vez agotada la nómina de titulares.[5]

En la práctica, la omisión taxativa de cómo proceder ante este tipo de vacancia tanto en la ley de paridad provincial como en su decreto reglamentario, puede tener efectos perjudiciales para las mujeres e impedir que la paridad legal se traduzca en una paridad sustantiva. Esto ocurre porque no se puede garantizar legalmente que cuando una mujer deja su banca por las causales determinadas por la ley, sea reemplazada por otra legisladora suplente del mismo sexo. A nivel local esta problemática suele ser más intensa debido al bajo nivel de visibilidad de los concejales en la arena política provincial.

Asimismo, tanto en el nivel ejecutivo como legislativo local, las mujeres encuentran varios desafíos a la hora de presentar sus candidaturas, ya sea a nivel intendencia (las candidatas a intendentas son significativamente menores) o bien al momento de encabezar una lista legislativa o presidir un Concejo Deliberante. Es por ello que en esta investigación estudiaremos el denominado *techo de cristal* existente para las mujeres a nivel local. La teoría del techo de cristal se basa justamente en la existencia de una

[3] Este concepto surge de la llamada Declaración de Atenas, aprobada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el poder” a la que concurrieron responsables políticas y teóricas feministas. La declaración argumenta que “la igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano, proclamaba la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre mujeres y hombres reivindicando la igualdad de participación en la toma de decisiones públicas y políticas y la necesidad de realizar modificaciones profundas en la estructura de los procesos de decisión con el fin de asegurar dicha igualdad” (DECLARACIÓN DE ATENAS,1992. Adoptada en la primera Cumbre Europea "Mujeres en el Poder", celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992).

[4] Art. 7 de la ley 14848/17

[5] Art. 122 de la Ley provincial electoral 5109/1986. En contraste, la Ley Nacional de Paridad (27412) sí legisla específicamente sobre las vacancias ocurridas durante el ejercicio de la representación política (arts. 2 y 3). En el caso de los Senadores establece que “en caso de muerte, renuncia,separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un/a senador/a nacional de la lista que hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos lo/la sustituirá el/la senador/a suplente de igual sexo.” En el caso de los Diputados “ lo/a sustituirán los/as candidatos/as de su mismo sexo que figuren en la lista como candidatos/as titulares según el orden establecido”.

barrera invisible que dificulta a las mujeres el acceso a uno de los lugares donde se toman las principales decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

En el presente trabajo observamos que aún no se ha cumplido con el objetivo de obtener una representación del 50-50 en los cuerpos deliberativos, a pesar de haber cumplido tres elecciones con listas de candidatas/os con paridad (2017, 2019 y 2021). Los motivos para este fenómeno podrían ser, por un lado la posición que se les otorga a las mujeres en las listas (lo que se denomina *paridad horizontal*), y por otro el mecanismo de reemplazo estipulado en la Ley Electoral de la Provincia 5109/86 y en la Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto Ley Nº 6769/58.

Consideramos importante abordar los desafíos que se les presenta a las mujeres al momento de ocupar sus bancas, especialmente en los niveles locales de gobierno, donde los mecanismos para otorgar licencias y reemplazos carecen de perspectiva de género.

También presentaremos otras problemáticas para las mujeres en la política que no se encuentran normadas, por ejemplo el acceso a cargos ejecutivos a nivel local.

Desarrollo

1. La representación de las mujeres en la provincia de Buenos Aires

Ley 11.733

En Argentina cada provincia elige a sus autoridades locales de acuerdo con su propia legislación electoral. En este marco, entre 1992 y 1997, y siguiendo el espíritu que inauguró la sanción de la ley nacional, entre las 24 provincias de la Argentina, se sancionaron 20 leyes de cuota provinciales. En coincidencia con la nacional, generalmente las leyes provinciales constituyeron porcentajes mínimos de 30% destinados a las candidaturas de mujeres, aunque Córdoba y Santiago del Estero ya en el año 2000 sancionaron normas que establecen proporciones paritarias de 50%.

En la provincia de Buenos Aires, la implementación de la ley de cupo tuvo las mismas complicaciones y resistencias que las ocurridas a nivel nacional[6]. En 1995 se sanciona la Ley 11.733 de Cupo femenino, la cual establecía que la Junta Electoral de la Provincia sólo oficializaría listas de candidatos que tuvieran un mínimo del treinta (30) por ciento del sexo femenino y de igual porcentaje de sexo masculino, de los candidatos a los cargos a elegir. Este porcentaje aplicaba a todas las categorías, y debía ser en proporciones con posibilidad de resultar electos, no oficializando ninguna lista que no cumpliera estos requisitos.

Dentro de los fundamentos de la ley, se encontraba el reclamo permanente de todas las mujeres de la Provincia: la necesidad de contar con una ley que siguiera con el espíritu que inauguró en la Nación la Ley 24.012.[7] Las legisladoras buscaban establecer un cupo mínimo de composición femenina en la confección de las listas. Con esto se intentaba lograr que las mujeres participen de forma efectiva en la adopción de decisiones que hacen a la realidad bonaerense, eliminando la discriminación a la hora de ocupar cargos electivos.

[6] Ley de cupo N° 24.012 de 1991

[7] https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/fw11733.pdf

A pesar de la aplicación de las cuotas legislativas y de las acciones que llevaron adelante las mujeres organizadas dentro de los partidos políticos, los cuerpos colegiados no tradujeron su integración en ese mínimo de representación que marcaba la ley. Para ser exitosa, una ley de cuotas tiene que ser acompañada por las autoridades partidarias o por quienes definan las candidaturas al interior de los partidos. También por las instituciones que se encargan de llevar adelante el proceso electoral. Los partidos intentaron mitigar el efecto de la cuota reservando la asignación del tercer lugar de las listas para las mujeres. Ello generó la probabilidad de que en una elección en la que las bancas se repartían entre varios partidos políticos, resultasen electos solamente candidatos del sexo masculino. Este fenómeno, sumado a las características del sistema electoral bonaerense, hicieron que la representación femenina en las legislaturas o los concejos no alcanzaran el objetivo deseado por las leyes de cuotas.

La efectividad de las leyes de cuotas en la Provincia ha encontrado barreras muchas veces difíciles de sortear, tanto las referentes a factores como los sistemas electorales, como aquellas vinculadas a rasgos culturales y cuestiones relativas a la cultura política partidaria. En este sentido, los partidos políticos han manifestado en forma reiterada su resistencia a estas normas al aplicarlas con criterios burocráticos y minimalistas, en la mayoría de los casos. Y convirtiendo así, el piso mínimo del 30% que buscaba la ley en un *techo máximo.*

Por ello, y en consonancia con lo sucedido en Nación, en el año 1997 se dictó el Decreto Reglamentario 439[8], en el cual se delineaba el criterio de interpretación de la Ley. Estableciendo, por ejemplo, que en el caso de que el partido político o alianza transitoria renovara dos cargos, al menos uno (1) de los candidatos propuestos debe ser del sexo opuesto.

Cuando analizamos el impacto de las leyes de cupo, debemos mirar dos elementos constitutivos de los sistemas electorales: **la magnitud de distrito** (cuanto mayor sea la cantidad de cargos en juego, es más probable que el porcentaje de mujeres representantes crezca); y **el tipo de lista** (las listas cerradas y bloqueadas hacen que las mujeres tengan más posibilidades de resultar electas). En el caso de la Provincia, las listas son cerradas, por ello el análisis debe centrarse en el número de partidos políticos, la cantidad de cargos en juego y la posición en las listas.

- **Cuanto mayor es la dispersión del voto, el porcentaje de mujeres electas resulta menor:** a *mayor cantidad de partidos políticos* en la contienda electoral, los cargos se distribuyen entre más agrupaciones, cuyas listas suelen estar encabezadas por varones. Entonces es menos probable que las mujeres, quienes no suelen ocupar estos lugares en las listas, puedan obtener efectivamente una banca
- **Cuantos más cargos hay en juego (magnitud de distrito mayor), mayor proporción de mujeres electas**: cuando hay más cargos en juego, es más probable que las mujeres lleguen a ocupar posiciones efectivas de resultar electas en las listas, más allá de que los varones ocupen los primeros lugares. Del mismo modo, a menor magnitud de distrito, y en particular en los casos donde las bancas a renovar son impares, las probabilidades de acceso a los cargos para las mujeres disminuyen.

[8] https://intranet.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/pw19970043919970306.pdf

El logro de la paridad en provincia de Buenos Aires

En 2016 se sanciona en la Provincia la Ley 14848 (de paridad), luego de dos décadas de elecciones con cuotas. Su sanción se produjo en un contexto de fuerte movilización social contra la violencia hacia las mujeres y los femicidios. Bajo la consigna *Ni Una Menos*, miles de personas se movilizaron en territorio bonaerense, y eso sirvió como puntapié inicial para poner fin a la desigualdad de género en la representación política.

La ley de paridad regula las listas de candidatxs a cuerpos colegiados en las primarias, respetando “en todas las categorías, una equivalencia del cincuenta por ciento (50%) del sexo femenino y otro cincuenta por ciento (50%) del sexo masculino”.[9] También establece que el porcentaje es aplicable a la totalidad de la lista, la cual debe cumplir con el mecanismo de alternancia y secuencialidad entre sexos por binomios (mujer-varón o varón-mujer). Finalmente, determina que en caso de generarse vacancias en las listas, éstas se deben cubrir respetando la paridad y el orden de postulación, es decir siguiendo el corrimiento natural de la lista.

Sin embargo, la ley 14848/16 era poco precisa en su redacción respecto de cómo las agrupaciones debían conformar sus listas de candidatos después de la EPAOS. Por este motivo, la primera implementación de la ley no estuvo exenta de planteos por parte de las agrupaciones políticas. En consecuencia, la Junta Electoral de la provincia a través de la Resolución Técnica Nº 114/2017 estableció una reglamentación para los partidos políticos que hayan celebrado una primaria. Al armar las listas definitivas después de las EPAOS, no estaban obligados a respetar la alternancia en el armado de listas porque, a entender de la Junta, ello no respetaría la voluntad del elector.[10] A pesar de esta interpretación de la Junta Provincial la mayoría de las agrupaciones decidió armar sus listas para la elección general respetando el principio de paridad y la alternancia. [11]

Una vez transcurrido el proceso electoral de 2017, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto 266/2019, estableció de qué manera se debe proceder para conformar las listas finales de candidatos resultantes de la EPAOS. Lo hizo de manera muy detallada, estableciendo que las listas de candidatos/as de una misma agrupación política unificada luego de las primarias debían alternar un candidato de cada género. De esta forma, los instaba a respetar en la totalidad de la lista definitiva la equivalencia del cincuenta por ciento (50%) de género femenino y otro cincuenta por ciento (50%) de género masculino[12]. Además, en

---

[9] Ley 14.848, art. 2, modificatorio del art. 32 de la Ley 5109.

[10] Resolución Técnica 114/17: “En los casos de asociaciones polìticas o alianzas en cuyas elecciones primarias, abiertas,obligatorias y simultáneas hayan participado màs de una lista, independientemente de la categorìa que se trate, serìa en muchas de ellas imposible materialmente integrar las listas mayoritarias y minoritarias, de corresponder, con una plena alternancia y secuencialidad entre sexos por binomios sin alterar la voluntad popular, por lo que debe fijarse un criterio de integración de listas de precandidatos que respete el cupo y la voluntad popular. (...) RESUELVE (...): Las listas de candidatos de una misma asociaciòn polìtica o alianza que deban ser integradas por una o màs listas que participaron en las EPAOS, deberàn ser presentadas sin alterar el orden previsto en las listas de precandidatos que participaron en las elecciones primarias, abiertas,obligatorias y simultàneas al momento de hacer la integraciòn”

[11] En las categorías provinciales, sólo dos de las 40 listas presentadas incumplieron la alternancia y la secuencialidad: una lista de diputados del Frente Justicialista y una de senadores de Cambiemos. En ambos casos, como las agrupaciones no habían tenido competencia, la Junta Electoral instó a realizar cambios o las reordenó. Con todo, pocas listas llevaron mujeres en el primer lugar (5 sobre 20 en diputados y 4 sobre 20 en senadores). En los municipios bonaerenses, en las elecciones generales se presentaron 578 listas de candidatos a concejal. Únicamente 54 listas (8% del total) no respetaron las reglas de alternancia y secuencialidad.

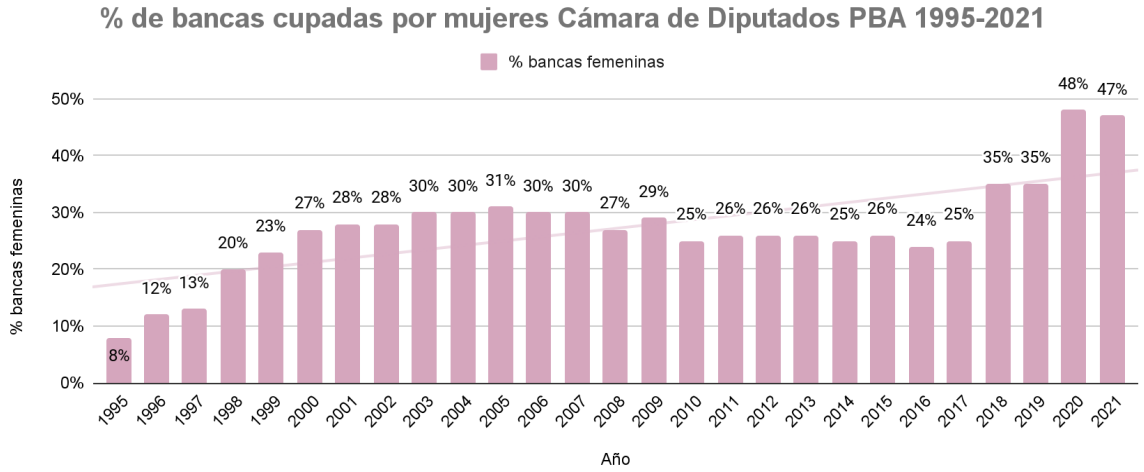
[12] artículo 4: “en las elecciones generales, las listas de candidatos/as de una misma agrupación política que deban ser integradas entre dos o más listas que hayan participado en las Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas, deberán alternar un candidato de cada género de manera tal de respetar en la totalidad de la lista definitiva de candidatos una equivalencia del cincuenta por ciento (50%) de género femenino y otro cincuenta por ciento

el art.7 introdujo la participación de la Junta Electoral provincial para proceder de oficio ante cualquier irregularidad en la implementación de la paridad en las listas.

Sin embargo, esta ley no establece de qué modo proceder cuando la vacancia ocurre en el ejercicio del poder. Como resultado, este aspecto se rige normativamente por lo establecido en el art. 122 de la Ley 5109 de 1986, la cual establece que el reemplazo de los que renuncien, sean destituidos o fallezcan se debe hacer siguiendo el orden de colocación en la respectiva lista.

En la práctica, la omisión taxativa de cómo proceder ante este tipo de vacancia tanto en la ley de paridad provincial como en su decreto reglamentario puede tener efectos perjudiciales para las mujeres e impedir que la paridad legal se traduzca en una paridad sustantiva. Esto ocurre porque no se puede garantizar legalmente que cuando una mujer deja su banca por las causales determinadas por la ley, sea reemplazada por otro legislador suplente del mismo sexo.

A modo de ilustración, elaboramos el gráfico siguiente, donde se muestra la evolución de la paridad en la Cámara de Diputados de la Provincia, a los efectos de visualizar la evolución en su conformación desde la sanción de la ley de cupo hasta nuestro días:

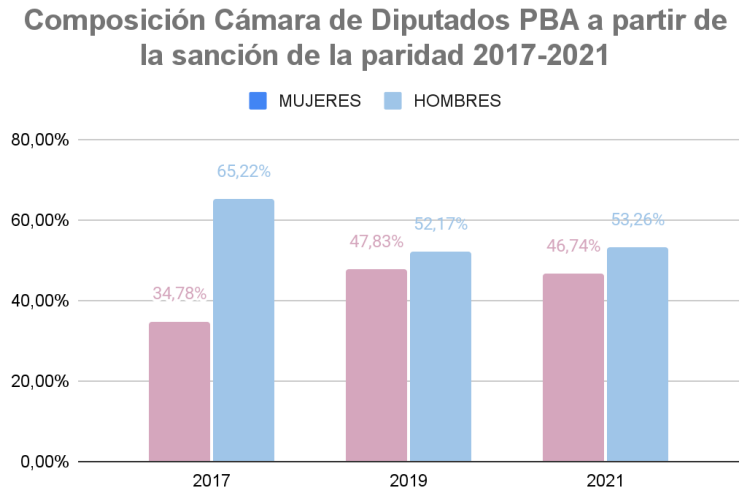


Fuente: CIPPEC

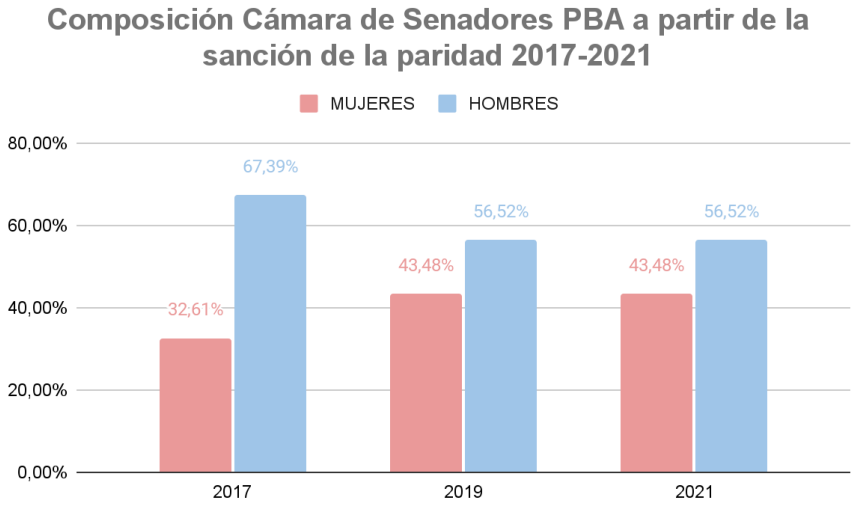
¿Cómo se repartieron las bancas con la Ley de paridad en cada Cámara?

Luego de la sanción de la ley de paridad, el reparto por género de las bancas en la Legislatura bonaerense se vio modificado. En la Cámara de Diputados, como se ve en el gráfico, la composición varió del 34,78% de mujeres en su primera implementación, al 46,74% como resultado de la última elección.

(50%) de género masculino. En el caso de listas cuyo número de candidatos sea impar, la diferencia entre hombres y mujeres no podrá ser superior a uno”.



En el Senado se observa un aumento similar. Se pasó de una composición del 32,61% luego de las elecciones del año 2017, al 43,48% de mujeres en 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Poder Legislativo (datos a abril de 2022).

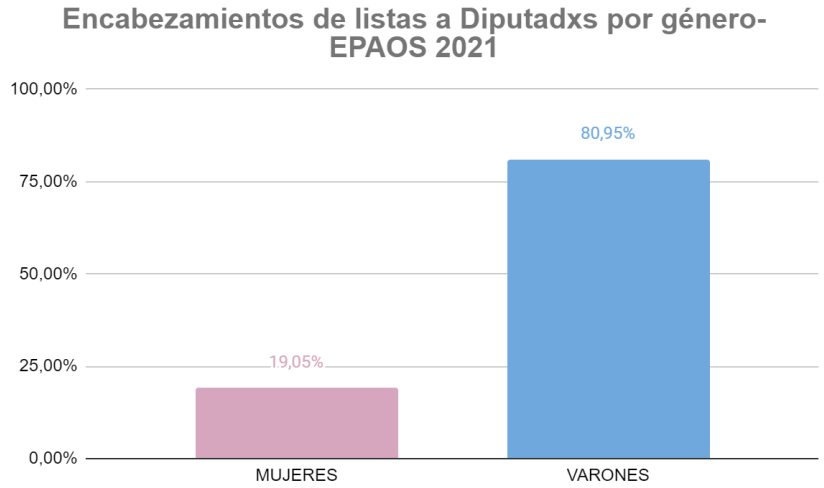
Como se refleja en los gráficos, la paridad no se ha logrado aún ni en Diputados ni en Senadores. Si bien la proporción de mujeres es mayor que cuando no había paridad especialmente en la Cámara de Diputados donde las magnitudes de distrito (cantidad de cargos en juego) son mayores.[13]

Por lo tanto, debido a que la ley de paridad en la confección de listas (tanto para las EPAOS como para las Generales) se cumplió en las tres últimas elecciones legislativas, resulta extraño que aún no se haya logrado la composición paritaria de los cuerpos. Una de las hipótesis que explica este fenómeno podría ser la posición de las mujeres en las

[13] 135 municipios, cada uno de ellos son distritos electorales que están agrupados en 8 secciones electorales. Cada una de las 8 secciones electorales de la Provincia eligen alternadamente diputados y senadores, no pudiendo elegir menos que 3 senadores o senadoras provinciales y 6 diputados o diputadas provinciales, según criterio poblacional.

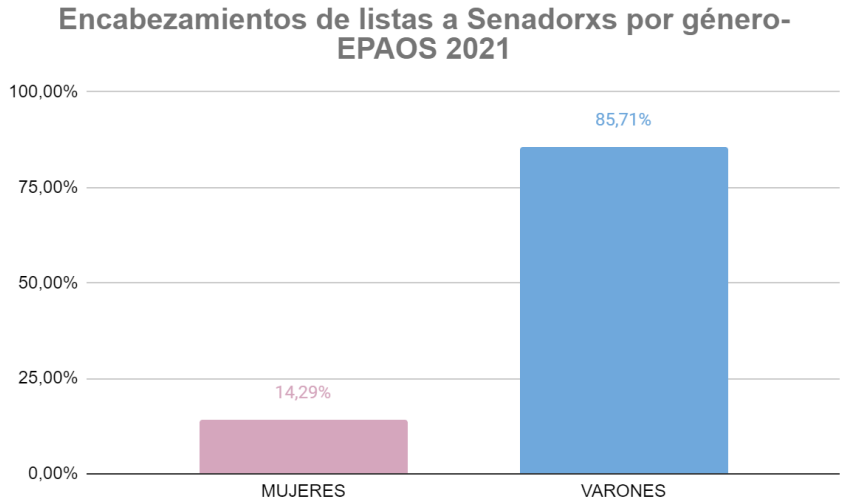
listas (encabezamiento) Por ello analizamos los encabezamientos de las listas a cuerpos colegiados presentadas en las elecciones 2021, cuyo resultado observamos en los gráficos siguientes.

En la Provincia, las Cámaras Legislativas se renuevan por mitades cada 2 años. De las 8 secciones electorales, cada año electoral la mitad renueva senadores, la otra mitad renueva diputados. En las elecciones de 2021, se presentaron en total 42 listas. De las 21 listas presentadas para la categoría Diputadas/os Provinciales en 2021 (secciones II, III, VI y Capital), sólo 4 fueron encabezadas por mujeres.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Similar situación ocurrió en las listas para el Senado, donde de las 21 listas presentadas en la categoría Senadoras/es (secciones I, IV, V y VII), sólo 3 fueron encabezadas por mujeres.



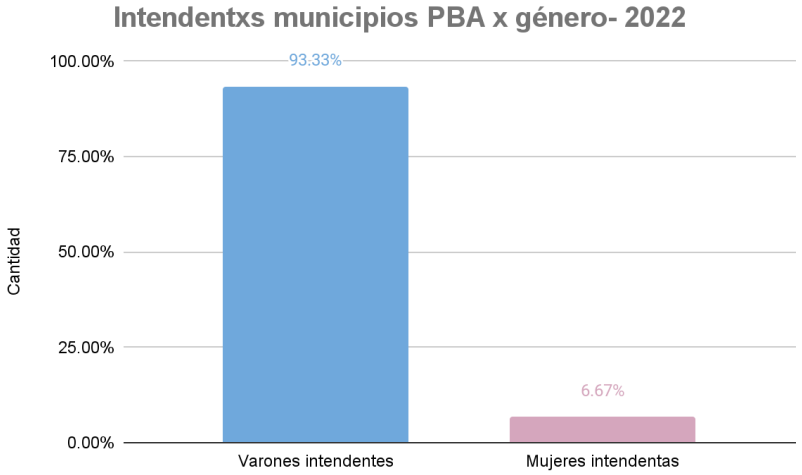
Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

2. ¿Qué sucede a nivel local?[14]

[14] Cada municipio cuenta con un Poder Ejecutivo encabezado por la intendencia y un cuerpo deliberativo que son los Concejos Deliberantes, que se compone de un mínimo de 6 y un máximo de 24 concejalas/es, según un criterio poblacional

Intendencias

La igualdad de género debe ser considerada también como un aspecto esencial dentro del ordenamiento jurídico municipal. Para ello, se deben promover acciones positivas que consagren legislativamente el principio de igualdad, de forma que se traduzca en posibilidades efectivas de acceso a cargos de decisión para las mujeres. Del relevamiento realizado respecto de las intendencias en los municipios bonaerenses, encontramos que en la última elección a intendentas/es, sólo 84 de las 489 listas a intendencias presentadas en la Provincia fueron de candidatas mujeres (un 17,18%).Esto se tradujo en los resultados, ya que sólo el 6,7% de las mismas están en manos de mujeres, como podemos observar en el gráfico.

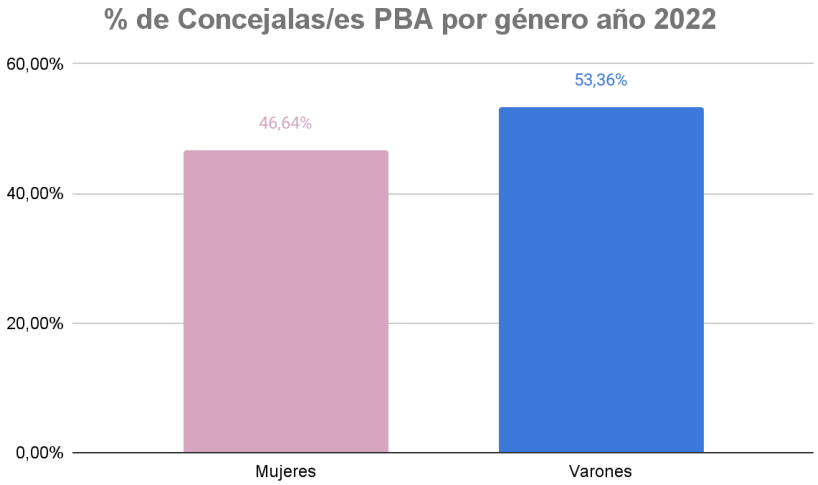


Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Esto es, sólo 9 de los 135 municipios son gobernados por intendentas. De esas 9, 4 son intendentas interinas,es decir, que ocupan el cargo por pedido de licencia de los varones intendentes que asumieron en el ejecutivo provincial o nacional. Asimismo, del relevamiento surge que 5 de las 8 secciones electorales no tienen intendentas mujeres.

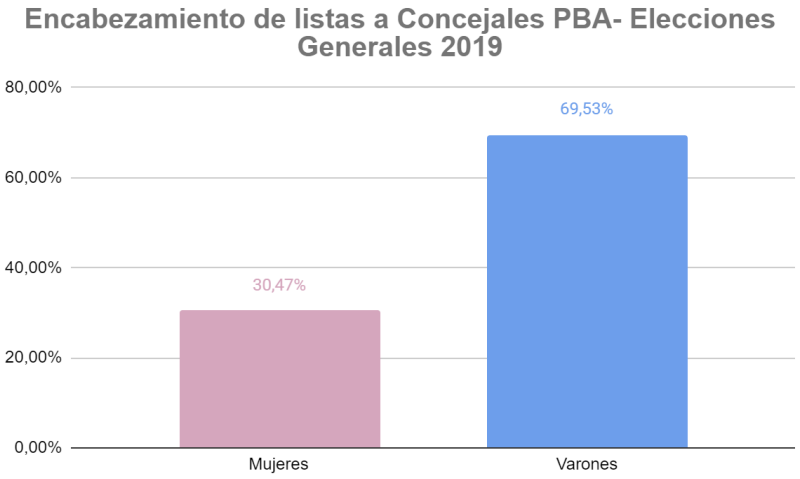
Respecto de la paridad existente en los Concejos Deliberantes, según datos del informe del Ministerio de Mujeres de Nación realizado en 2021, encontramos que de las 2202 bancas existentes en los Concejos Deliberantes bonaerenses, las concejalas representan el 46,64% (1027 concejalas contra 1175 concejales). Más allá de que el número total sea cercano a la paridad, podemos notar cifras dispares: hay municipios con representación paritaria, algunos con más mujeres[15], y hay otros que no superan el 40% de representatividad femenina (Coronel Pringles, General Guido, Carlos Tejedor, San Andrés de Giles, Lezama, Coronel Rosales, Tres Arroyos, Azul).

[15] Baradero con 62,50%, Florencio Varela con 54,17%, Gral Viamonte y L.N.Alem con el 58,33%, Tordillo con el 66,67%, Rauch con 58,33%, Pinamar y San Miguel del Monte ambos con el 57,14%, Guaminí 58,33%, Benito Juárez con un 57,14%,



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de Nación

Al analizar las listas oficializadas de las elecciones 2019[16], encontramos que la paridad horizontal estuvo prácticamente ausente: de las 489 listas para concejalas/es presentadas a nivel local, sólo el 30,47% (149) fueron listas con encabezamientos femeninos. Si tomamos en cuenta la magnitud de distrito, ya establecimos que en los concejos que renuevan menor cantidad de bancas suelen ingresar menos mujeres si éstas no encabezan, y la situación se agrava cuando las bancas a renovar son impares.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Más allá de los datos numéricos, la completa ausencia de perspectiva de género ante vacancias en órganos deliberativos ha dado lugar a controversias generadas por el desequilibrio en la paridad que muchas veces ocasionan las vacancias. La resolución de dichas controversias por parte de los organismos judiciales ha estado en ocasiones sujeta a una interpretación subjetiva de la ley, a veces carente de perspectiva de género. Esto desfavorece la llegada de las mujeres a las bancas y aleja el objetivo final de alcanzar una

[16] los últimos datos oficiales encontrados en la Junta Electoral corresponden a las listas oficializadas para las elecciones generales 2019

composición paritaria de los órganos legislativos. Como se verá en los ejemplos recopilados a continuación, la falta de uniformidad en la aplicación e interpretación de la ley hace necesario establecer explícitamente el criterio de reemplazo, de forma de evitar cualquier controversia generada por lecturas diversas respecto de una misma normativa.

Casos y jurisprudencia:

- Tigre, licencia de la concejala Florencia Mosqueda (octubre 2020).

Su reemplazo generó controversia ya que se disputaba entre Francisco Rosso, siguiente en la lista, o Milca Sosa, por cuestión de paridad de género.
No hay ordenanza municipal para dirimir estos conflictos, por lo que la decisión pasa por la presidencia del Concejo. Se optó por respetar lo que establece la Ley provincial (LOM, art. 19) sobre los reemplazos, es decir, seguir el orden de colocación de la lista. Debería asumir Francisco Rosso. Pero se impidió por la presencia de movimientos sociales que terminaron irrumpiendo en la sesión. Finalmente asumió la banca el concejal Rosso, y la concejala Sosa acudió a la justicia para presentar una medida cautelar.[17]

- Tres de Febrero (diciembre 2020)

El Juzgado Contencioso Administrativo N°2 de San Martín, dictó una medida cautelar que suspendió la asunción de Esteban Cibrán, cuñado del intendente Diego Valenzuela que había reemplazado a una concejala que se fue al Ejecutivo.
La situación se judicializó por una medida cautelar presentada Patricia Rodriguez para que se suspenda la asunción de Cibrán por considerar que este acto violaba la paridad de género, toda vez que se liberó una banca de una mujer y debía ser reemplazada por otra de igual género.
En consecuencia, la Justicia ordenó la suspensión de los efectos del acto jurídico de asunción y juramento como concejal de Tres de Febrero del Sr Esteban Daniel Cibrán, y que no se le permitiera participar de futuras sesiones, siempre y cuando tal ejercicio de la función de concejal sea en carácter de reemplazo de la concejal de sexo femenino que con su licencia generó la vacante.

- Dictamen AGG sobre consulta, San Andrés de Giles (2017)

Desde el municipio se consulta a la Asesoría General de Gobierno, en el caso de incorporación de un concejal suplente –a causa de licencia del titular-, si deberá respetarse la paridad de género a pesar de no encontrarse expresamente regulado el supuesto en cuestión por la normativa vigente.
La opinión dada por AGG es que el régimen de “participación política equitativa entre géneros” implementado por la Ley No 14.848, no resulta de aplicación en los supuestos de reemplazos de concejales titulares, ya sea por vacancia, licencia o suspensión del titular. Por lo tanto, corresponde aplicar el procedimiento reglado en los artículos 19 y 88 del Decreto Ley No 6769/58 y 122 del Código Electoral local: reemplazo por corrimiento.

3. Ausencia de perspectiva de género

Licencias por maternidad en los Concejos

[17] El caso propició la presentación de un Proyecto de Ley en la Legislatura Provincial que establecía la modificación del art. 122 de la ley 5109, reglamentando el reemplazo en los Cuerpos Colegiados por legisladores y concejales/as del mismo género.

Otro desafío que enfrentan las mujeres en la política local es que la ley Orgánica de las Municipalidades no contempla licencia de ningún tipo para quienes integran los Concejos Deliberantes. Las mismas dependen de la aprobación del presidente del Concejo. Solamente se hace una mención general en su artículo 63, que refiere a una de las atribuciones del presidente del Concejo: ”Acordar licencias con causa justificada a los concejales y secretarios del Cuerpo”.[18]

Esto puede redundar en que una concejala que queda embarazada, al no poder pedir una licencia por maternidad tenga que renunciar, quedando no sólo privada de su dieta, sino que también de la cobertura médica.

En la práctica, los casos presentados tuvieron distintas resoluciones, como analizamos a continuación. Sin embargo, sería importante regular esta cuestión, adaptándola a los que se establece en la legislación nacional o provincial.

Casos y jurisprudencia:

- Mar del Plata. Modificación del Reglamento interno, D-2483/2020

Establece para las y los concejales del Partido de General Pueyrredon, la licencia por nacimiento y por adopción con percepción íntegra de la dieta y cobertura social para dicho período. Se contemplan casos especiales como: nacimiento prematuro, defunción, nacimientos múltiples, internación de recién nacidos/as, concejales no gestantes, licencias por adopción, hijos/as con discapacidad, y por tratamiento de reproducción asistida.

- General Paz- Decreto de presidencia 2/2021 de otorgamiento de licencia a la concejala María Cecilia Cabral

Otorgó la licencia por maternidad con goce íntegro de dieta por el lapso de noventa (90) días corridos

- Rauch. Decreto de presidencia

Previa consulta con el Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires[19], el presidente del HCD del municipio de Rauch decreta otorgar licencia por maternidad con goce íntegro de dieta por un lapso de 60 días corridos.

- La Plata. Modificación del Reglamento interno, Decreto 277/2019

El 27 de noviembre de 2019 se incorporó el art. 10 bis al reglamento Interno del HCD de la ciudad de La Plata, que establece las licencias por nacimiento con percepción íntegra de la dieta y cobertura social. Asimismo, si ambos progenitores fueran Concejales, la licencia establecida podrá ser utilizada por la persona gestante, o por propia opción podrá ser derivada en forma parcial a su cónyuge, conviviente o pareja. En caso de que ninguno de los progenitores sea gestante, corresponderá optativamente a uno de ellos. Se establecen también licencias especiales por nacimiento prematuro, fallecimiento, internación de recién nacidos/as, nacimientos múltiples, adopción y nacimiento de hijos/as con discapacidad.

---

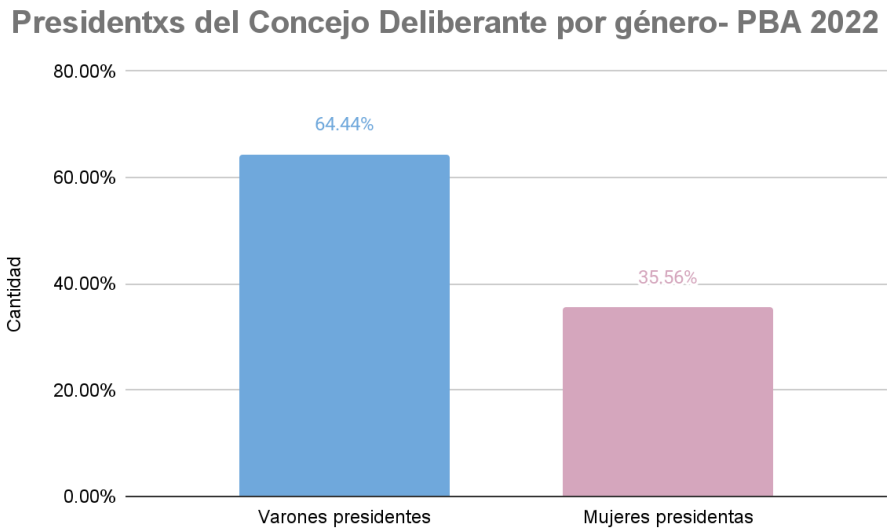
[18] Art. 63 del Decreto-Ley 6769/58 - Ley Orgánica de las Municipalidades y actualizaciones

[19] en el dictamen se consideró que existen preceptos constitucionales nacionales y provinciales que dan sustento al otorgamiento por parte del Honorable Concejo Deliberante de Rauch de la licencia por maternidad con goce íntegro de la dieta a la concejala requirente

Autoridades HCD

En la actualidad existe la necesidad de que la composición de la nómina de autoridades de los Concejos y de las comisiones sea equilibrada en su constitución por género. En la Legislatura, en lo que respecta a los cargos de autoridad dentro de las comisiones, el 15 de mayo de 2020 la Cámara de Diputados Bonaerense logró mediante un acuerdo político entre bloques legislativos que la designación de autoridades de las comisiones se acerque a la paridad. De este modo, de las 46 comisiones permanentes 22 serán presididas por mujeres y 24 por varones. Esta reglamentación no existe a nivel municipal.

Por ello, la paridad efectiva y el mayor acceso de las mujeres a puestos de poder político debería plasmarse también en una mayor participación en los cargos de autoridad del Concejo y dentro de las comisiones permanentes de trabajo, al mismo tiempo que en la presidencia de los distintos bloques políticos. En el gráfico que encontramos a continuación se ilustra el género en las presidencias de los concejos en los municipios bonaerenses, con un claro sesgo a favor de los varones.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la JEPBA

Asimismo, dentro de los mismos concejos, es una práctica habitual que las legisladoras continúen siendo relegadas a las comisiones consideradas “femeninas” (salud, educación, género, desarrollo social), respondiendo a una estereotipificación de género, de manera que las comisiones estratégicas no están presididas por mujeres.

Resulta necesario entonces incorporar mecanismos claros de alternancia para garantizar la paridad de género en la asignación de autoridades de los cuerpos legislativos y sus comisiones, considerando los principios de equidad y perspectiva de género. Reformar los reglamentos internos de los Concejos Deliberantes podría ser una buena manera de empezar. De este modo, lograremos introducir criterios de paridad de género en la designación de autoridades, y fomentar la perspectiva de género en la asignación de las presidencias en las comisiones estratégicas.

Conclusiones

A raíz de los datos recopilados y presentados en nuestra investigación, podemos inicialmente concluir que los cargos de conducción política en la Provincia y municipios siguen siendo el resultado de negociaciones entre varones. Todo ello en detrimento de la igualdad de género, y muy a pesar de las regulación presente en la Ley de paridad provincial. Entendemos que lograr la democracia paritaria no debería ser tarea exclusiva de las mujeres: los varones políticos pueden (y deben) impulsar una agenda de género y mecanismos para hacer las cosas diferente a lo que significa el ejercicio masculino del poder. Se trata de cambiar las dinámicas al modo tradicional de ejercer el poder y de introducir valores y prácticas más igualitarias frente al predominio de los estilos masculinos de hacer política.

Si bien es cierto que la evolución de los datos ha mejorado notablemente desde las elecciones 2017, aún falta camino por recorrer para conseguir una representación equilibrada entre varones y mujeres. En cuanto a los datos presentados, la aplicación de la ley de paridad en el año 2017 implicó que para el segundo año (2019) la cantidad de mujeres aumentara de 25% a 35%, y el número subió a 47% en la tercera aplicación en 2021. Sin embargo, el objetivo presente al sancionar la ley de paridad (representación equitativa) todavía no está cumplido.

A nivel local, establecimos que la ausencia de regulación en las fórmulas para las intendencias posibilita que aún persista una gran brecha entre mujeres y varones candidatxs, lo que se traduce en una gran diferencia entre intendentes e intendentas electos/as. Por otro lado, al no existir la figura del “viceintendente” y teniendo en consideración que el/la primer/a concejal/a suele ser en la práctica el/la reemplazante natural de los Intendentes (sobre todo en distritos con baja magnitud de distrito, es decir, pocas bancas a repartir), resulta necesaria la regulación de los encabezamientos de lista. Por último, es necesario realizar cambios en la legislación respecto de los reemplazos en los concejos, ya que no existe manera de garantizar que cuando se vaya una mujer sea reemplazada por una concejala, de forma de mantener la equidad de género presente en las listas.

Es sabido que los partidos políticos tienen el rol principal en la decisión del candidato o la candidata, por lo cual podrían existir incentivos para fomentar la igualdad de género. Proponemos la implementación de mecanismos electorales que garanticen que las candidatas encabecen las listas. Por ejemplo, una manera podría ser la presentación de dos listas por partido, cada una con encabezamientos diferentes. O contando el total de listas presentadas en los distritos, que haya paridad en los encabezamientos, permitiendo a las mujeres encabezar la mitad de las listas presentadas. Sin embargo, sería interesante que las acciones no sean sólo en clave electoralista, sino integrales: acompañamiento a las mujeres mediante programas de formación, capacitación, liderazgo y financiamiento. Sólo de esta forma se podrá lograr el empoderamiento y la generación de cambios reales en las dinámicas de poder existentes.

Por todo esto, consideramos entonces que aún resta por evaluar otros mecanismos para la democracia paritaria, más teniendo en cuenta que, según datos preliminares del último censo poblacional, más de la mitad de la sociedad somos mujeres. Resulta de interés entonces formular estos cambios, o de alguna manera repensar las formas en las que se

reparte el poder en la Provincia y municipios, imprimiendo la perspectiva de género necesaria para lograr el objetivo paritario.

Referencias

Archenti, N. y Tula, M. I. (2008), Mujeres y Política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas de género, Buenos Aires, Heliasta

Barrancos, D. (2014). Los caminos del feminismo en la Argentina: historia y derivas (Vol. 32). Voces en el Fénix

Caminotti, M. (2014), Ideas, legados y estrategias políticas en las reformas de las reglas de selección de candidatos: Ley de cuotas pionera de Argentina, en Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 23, núm. 2, julio-diciembre

Caminotti, M., “Derribar los muros indebidos: reflexiones en torno a las leyes de cupo femenino en la Argentina”, Aportes para el Debate Nº 25, http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/25/01.pdf

Caminotti, M., Freidenberg, F. (2016), “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales

Carrancio Baños, C. (2018). El techo de cristal en el sector público: Acceso y promoción de las mujeres a los puestos de responsabilidad. Revista Española de Sociología, 27 (3), 475-489 (Doi: http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2018.17)

D´Andrea, J. A., Ni piropos ni flores: Queremos la ley. Los debates parlamentarios en torno a la Ley de Cupo Femenino en la Argentina (1990-1991), UNTREF en http://redesperonismo.org/wp-content/uploads/2019/03/DAndrea.pdf

Freidenberg, F. (2018). Ellas también saben. Estereotipos de género, resistencias a la inclusión y estrategias para feminizar la política. Revista Pluralismo y Consenso, 87-101.

Ríos Tobar, M. (Ed.) (2008), Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina, Catalonia, Santiago, Chile

Tula, M. I. (2004), La ley de cupos en Argentina: reforma electoral y representación política. VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires

Análisis de la implementación de la Ley 14.848 en las elecciones legislativas (2017), Dirección de Reforma Política, Ministerio de Gobierno, provincia de Buenos Aires

Revista de Estudios e Investigaciones nº 9, Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación (1995)

Legislación consultada

Constitución Nacional
Constitución de la provincia de Buenos Aires
Ley Nacional N° 24.012/1991 de Cupo Femenino

Ley Nacional N° 27.412/2017 de paridad en ámbitos de representación
Decreto Reglamentario 379/93, que reglamenta la ley 24.012 que establece la participación de la mujer en las listas de candidatos de partidos políticos.
Decreto Reglamentario 1246/2000, que deroga el decreto reglamentario nro. 379/93 y establece normas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley nro. 24.012, la Constitución Nacional y tratados internacionales que poseen jerarquía constitucional
Ley provincial 5109/46. Ley electoral de la provincia de Buenos Aires
Ley N° 11.733/1995 de cupo Provincial
Ley N° 14.848/2016 de paridad Provincial
Decreto Ley Nº 6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades
Decreto reglamentario 439/97, de cargos electivos de legisladores provinciales, municipales y consejeros escolares, art. 32 de la ley 5109.
Decreto Reglamentario 266/19, que reglamenta la Ley 14.848
Resolución Técnica JEPBA 114/17, que establece la no alteración de las listas oficializadas 2017

Páginas web consultadas

- https://www.diputados.gov.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/IE_103_Composicion_HCDN.pdf
- https://www.diputados.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/estadisticas_parlamentarias/estad_parlam.html
- https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/DIP_EeI_009_Mujer.pdf
- https://www.cippec.org/grafico/composicion-de-la-camara-de-diputados-por-genero/
- https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/consulta/primarias/listas-registradas/consulta-nivel.php

Referencias de la autora:

Julieta Santilli. Es Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales egresada de la Universidad Católica de La Plata. Candidata a Magister en la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de FLACSO Argentina. Actualmente se desempeña como Directora Ejecutiva del Centro de Estudios para la Gobernanza.