



**Democracia paritaria en las juntas comunales:
política y género en el ejecutivo colegiado de las comunas de la
Ciudad de Buenos Aires (1996-2019)**

Tesis para optar por el título de
Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la
Universidad Nacional de San Martín

Autora: Lic. Eliana Persky

E-mail: elianapersky@gmail.com

Directora: Dra. Débora Lopreite

Co-Directora: Dra. Deborah Pragier

Buenos Aires, mayo de 2022

Agradecimientos

Los agradecimientos están dirigidos a quiénes hicieron posible esta tesis desde el plano académico, político y afectivo. Débora Lopreite, directora, fue imprescindible desde el inicio, incluso sugiriéndome unir mi tema original sobre la descentralización de la Ciudad, con las inquietudes más recientes en la teoría feminista y los estudios sobre la participación política de las mujeres. Su orientación fue clave, precisa y constante. Gracias Débora por tu referencia y enorme generosidad.

Las mujeres políticas entrevistadas, de distintos partidos y estatus en el sistema político de la Ciudad contribuyeron a una red que me permitió recabar testimonios de distintos momentos políticos, espacios ideológicos y circunstancias personales y generacionales. Los y las comuneros y comuneras de distintos partidos y mandatos que completaron la encuesta realizada me permitieron acceder a un conocimiento crucial sobre sus trayectorias y aspiraciones. Abrieron ese espacio a la indagación de una insistente tesista que se interesaba por aspectos que no siempre son cómodos o fáciles de responder. Especialmente a Pablo, Ulises y Gabriela Martínez que me ayudaron a conseguir los casos que me faltaban para que la muestra sea válida. Gracias también a los colaboradores de la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la Ciudad de los distintos períodos parlamentarios por el aporte de contactos y documentación.

Gracias a los entrañables amigos que me dejó la militancia en el Nuevo Encuentro por los saberes construidos colectivamente: Andrea Conde, mi mentora, Francisco, Emelina, Joan, Manu, Agustín y Vicky. Gracias por las reflexiones sobre el “hacer política” y por leer o acompañar el desarrollo de los capítulos.

Gracias por TODO a Javier. A mi familia ampliada Claudia, Meli, Naty, Maga y Sonia, primas, tíos y sobrinitos/as por la paciencia, la comprensión y el acompañamiento.

Esta tesis está dedicada a la memoria de mi papá Luis Alberto Persky. Su amor perdura impulsando mis causas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I: Marco Teórico.....	9
1.1. El fundamento democrático de la paridad política desde la teoría feminista	9
1.2. Del cupo a la paridad: las oleadas de reformas electorales inclusivas en América Latina	11
1.3. La estructura de oportunidades generizada para las mujeres en la política.....	15
1.3.1. Las barreras institucionales	20
1.3.2. Las barreras partidistas	22
1.3.3. Las barreras estructurales o multidimensionales	25
CAPÍTULO II: Las reformas inclusivas en la Ciudad de Buenos Aires. De la institucionalización del cupo femenino a la paridad comunal.....	27
2.1. El cupo femenino en la ciudad municipal	29
2.2. La inclusión del cupo femenino en la Constitución de la Ciudad Autónoma .	33
2.2.1. Los debates subyacentes al artículo 36 de la nueva constitución: entre el fortalecimiento normativo y el horizonte paritario.	38
2.2.2. Paridad y participación: el legado de la constituyente a la sanción de la Ley Orgánica de Comunas	47
2.3. Hacia la sanción de la Ley Orgánica de Comunas (LOC) paritaria	48
2.3.1. La introducción del debate sobre la paridad en el marco de la sanción de la LOC	51
2.4. Recapitulación.....	57
CAPÍTULO III: La implementación de la paridad en las comunas	59
3.1. La cristalización institucional de las juntas comunales: originalidad del cargo y su funcionalidad con el sistema político local (centralidad de los partidos políticos).....	61
3.1.1. Aspectos formales del gobierno comunal: una institución sui generis	61
3.1.2. Ambigüedad entre descentralización política y desconcentración administrativa: la funcionalidad de las comunas con el sistema político y las estrategias partidarias	64
3.2. La dinámica del sistema político entre 2011 y 2019	67
3.3. La normativa electoral para la elección de los/las juntistas con paridad en las listas	75
3.4. Análisis de la efectividad de la paridad de género en el ingreso a las juntas comunales	80
3.4.1. Análisis del REG y el sistema electoral de las juntas comunales	84
3.4.2. La distribución de género al interior de las comunas	87
3.4.3. El comportamiento de los partidos políticos respecto a la integración de mujeres en las listas	89
3.4.4. La incidencia de las PASO sobre los encabezamientos de mujeres	95
3.5. Recapitulación.....	98

CAPÍTULO IV: La estructura de oportunidades generizada en las trayectorias políticas y perfiles de las/os comuneras/os.....	100
4.1. Diferencias genéricas en los perfiles de reclutamiento partidarios (edad, nivel educativo, trayectorias y percepciones sobre el acceso a la candidatura)	102
4.2. Diferencias de género en la configuración del rol comunal y el ejercicio del cargo	113
4.3. Patrones masculinizados y atajos en los reemplazos de las presidencias	119
4.4. Especialización comunal en las carreras femeninas	128
4.5. Los sesgos de género en la promoción de las carreras comunales	132
4.5.1. Diferencias de género en la promoción comunal hacia las bancas legislativas	134
4.5.2. Las diferencias de género en la promoción hacia el Ejecutivo	137
4.6. Recapitulación	139
CONCLUSIÓN	143
BIBLIOGRAFÍA.....	148
ANEXO I	157

INTRODUCCIÓN

Desde el 2011 en la Ciudad de Buenos Aires se eligen cada 4 años en forma directa y sistema D'hondt representantes de las juntas comunales, el primer cargo con paridad de género del distrito. La ley de Comunas, modelada en la constitución del 1996 y sancionada finalmente en 2005, instituyó la división de la Ciudad en 15 unidades de gestión política y administrativa descentralizada, gobernadas, cada una de ellas, por una junta comunal de 7 miembros que es presidida por el/la cabeza de la lista más votada. La cláusula transitoria primera de la norma incluyó lo que sería una innovación respecto al cupo de género vigente en la Constitución porteña. Las listas partidarias para la elección de representantes comunales no podrían incluir de forma consecutiva a dos personas del mismo sexo, instaurando así, la paridad y la alternancia de género en este nuevo rol institucional. De las 105 nuevas autoridades que se sumaban al juego electoral, la mitad debía ser ocupada por mujeres. La primera ronda de juntas asumió en el 2011, y actualmente nos encontramos transitando el mandato de la tercera camada, quienes puede ser reelectos/as sólo por una vez.

El estudio de este caso singular, en el que se instaure un nuevo eslabón institucional en la administración porteña con paridad desde su inicio, permite profundizar en ejes centrales de los estudios de casos sobre democracia paritaria, particularmente en lo que hace al estudio de la paridad de género en el ámbito subnacional, en el contexto de la creación de una nueva institución, y finalmente, la aplicación de la paridad sobre un tipo de cargo particular: un ejecutivo colegiado. De esta forma, se intenta colaborar con la comprensión sobre los condicionantes de género en el acceso a los cargos comunales, pero también en el desarrollo de las carreras de las mujeres que “hacen política” en la Ciudad.

El objetivo principal de esta tesis es caracterizar la estructura de oportunidades para el desarrollo de las carreras políticas de las mujeres que acceden a una banca comunal. Para eso, se aborda a través de los capítulos subsiguientes un estudio pormenorizado de los factores que llevaron a la inclusión de la secuencialidad y alternancia de género en la sanción de la ley de comunas en el 2005, las características de su implementación y efectividad a lo largo de las elecciones realizadas en 2011, 2015 y 2019, y finalmente a analizar las trayectorias de los y las comuneros electos/as a fin de identificar cómo el género moldea

patrones de carrera diferenciados para unos y otros. El análisis del contexto político y la dinámica institucional del distrito acompañan cada una de estas indagaciones.

La investigación se organiza en seis apartados, incluida esta introducción, y un apartado final con conclusiones que sistematizan los resultados alcanzados. En el Capítulo I se revisan y sistematizan los conceptos construidos por el neoinstitucionalismo feminista para analizar la efectividad y condicionantes de las leyes de cupo y paridad que se implementaron en América Latina desde la pionera Ley de cupo femenino de Argentina en 1991. Asimismo, en la primera parte del capítulo se profundiza la conceptualización sobre la paridad en tanto fundamento democrático y se analizan las oleadas de reformas inclusivas que contribuyeron a la difusión de las medidas de inclusión en los distintos países y el ámbito subnacional de Argentina.

En el Capítulo II recorreremos la institucionalización del cupo y la paridad en Ciudad de Buenos Aires desde su status de Ciudad municipal, y a través del período de autonomía hasta la sanción de la Ley de Comunas. De esta forma, repasamos la historia política del distrito, particularmente, en lo relativo proceso de conformación de sus órganos de gobierno a fin de identificar las continuidades en la institucionalización de las reformas electorales inclusivas en un sentido de fortalecimiento y ampliación. Se utilizaron como fuentes primarias las versiones taquigráficas de las sesiones de la convencional estatuyente de la Ciudad de 1996, y las versiones taquigráficas de las sesiones legislativas dedicadas al tratamiento de la Ley de Comunas. Asimismo, para complementar estos documentos y conocer de primera mano el testimonio de las actrices involucradas, entrevisté a dos convencionales estatuyentes protagonistas de la discusión sobre la democracia paritaria en la Constitución porteña y a tres (ex) legisladoras promotoras de la incorporación de la paridad en la Ley de Comunas.

En el Capítulo III analizamos descriptivamente la implementación de la paridad de género en las comunas a través de las tres elecciones comunales que tuvieron lugar en 2011, 2015 y 2019. Cabe mencionar que, si bien la LOC se sancionó en el 2005, no fue sino hasta julio de 2011 que se realizaron las primeras elecciones a juntas. En la primera parte del capítulo reconstruimos a partir de fuentes secundarias la cristalización institucional de las comunas como resultante del mandato constitucional y la legislación específica. Luego,

analizaremos las características que asumió el sistema político de la ciudad en este período y particularmente, la forma en que los partidos rearticulaban sus estrategias en función de la estructura de oportunidades que implicaba el reescalamiento distrital. En tercer lugar, daremos cuenta de la configuración del sistema electoral para las comunas (incluida la normativa partidaria), el cual es resultado del acoplamiento de normativas nacionales y distritales que fueron modificándose durante el período de estudio. En la segunda parte analizaremos la efectividad de la paridad en las comunas porteñas a partir de las variables institucionales (el régimen electoral de género, el sistema electoral y las magnitudes distrital y partidaria), y caracterizaremos el desempeño de los partidos en relación a los encabezamientos femeninos.

Como fuentes primarias de este capítulo se utilizaron los datos abiertos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad respecto a los resultados electorales y la conformación de las juntas comunales. También fueron de especial utilidad las fuentes secundarias sobre el análisis del sistema político de la Ciudad en los años de estudio (Mauro, 2007, 2012) y trabajos recientes sobre las características de la adaptación de los partidos al nuevo escalonamiento gubernamental del distrito (Halvorsen, 2019), las características del proceso de descentralización (Ghiglione, 2020) y el rol de los y las flamantes comuneros/as (Noya Iglesias, 2020).

En el Capítulo IV analizamos el impacto del género en la estructura de oportunidades para el desarrollo de las carreras políticas de las mujeres que accedieron a una banca comunal. Nuestro argumento, es que pese a la masiva introducción de mujeres en la política institucional que implicó la instancia comunal, las jerarquías de género persistieron moldeando patrones distintos de carrera para los varones y las mujeres que ejercen o ejercieron el rol de comunero/a.

Para esto se realizó vía mail y whatsapp una Encuesta (administrada a través de Google forms) sobre Perfil, Trayectorias y Aspiraciones de las/los Comunerar/os (EPTAC) que fue respondida (entre abril y septiembre de 2021) por 134 de las 280 personas que en carácter de titulares y suplentes accedieron a una banca comunal, cumplida o vigente, durante el período de estudio. También realicé, entre julio y octubre de 2021, 6 entrevistas semiestructuradas a comuneras (y ex comuneras) de los distintos espacios políticos de la

Ciudad. Sus nombres se mantienen anónimos a fin de preservar sus identidades y el espacio de confianza construido para poder indagar acerca de sus vivencias, expectativas y balances en relación al ejercicio del rol de comuneras y cómo este impacto en el desarrollo de sus carreras políticas.

Las páginas web de las juntas comunales vigentes y la web de la Legislatura sirvieron como fuente para acceder a la información a cruzar con la base de datos total de comuneros/as, e identificar información sobre los perfiles de los/as presidentes/as vigentes. Asimismo, los asesores de la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la Ciudad colaboraron orientándome en los aspectos normativos y facilitándome el contacto de las/los comuneras/os para la encuesta. En el último apartado se presentan las conclusiones y algunos comentarios sobre nuevas preguntas que pueden guiar futuras investigaciones.

Finalmente, mi acercamiento al caso de estudio proviene de una combinación entre inquietudes políticas y académicas. Mientras realizaba la especialización sobre políticas públicas y justicia de género en CLACSO me interesé especialmente en el campo sobre la participación política de las mujeres en América Latina, lo que me motivó a retomar la tesis de maestría que había abandonado hace algunos años y a repensar el objeto de estudio original, sobre la descentralización de la Ciudad, a cómo ese proceso había contribuido a la representación política de las mujeres en el distrito. Eso se asoció con mi historia personal, durante más de 10 años milité activamente en una de las organizaciones políticas de la Ciudad, con el doble rol de ser responsable política de una comuna y apoderada partidaria de la organización. En ese mismo período la “Marea verde” se fue abriendo paso en nuestras militancias y nos permitió incorporar el enfoque de género para pensar nuestras prácticas militantes. Esta situación me implica un enorme compromiso con las mujeres que desde distintas identidades políticas apuestan a la práctica política, y un saber compartido con ellas sobre los desafíos que implica militar territorialmente desde nuestra identidad de género.

CAPITULO I: Marco Teórico

1.1. El fundamento democrático de la paridad política desde la teoría feminista

La teoría social feminista ha contribuido históricamente a la creación de un marco interpretativo que hiciera visible al género como una estructura de poder y develar, de esa forma, el carácter generizado de la jerarquía social en tanto sistema de dominación hegemónicamente masculino (Cobo, 2002, p.87). Uno de los conceptos fundamentales en este sentido fue el de “contrato sexual” introducido por Carole Pateman en 1988.

A través de una relectura del “contrato social” Pateman explica cómo la diferencia sexual se convirtió en una diferencia política desde el origen mismo del Estado moderno (Cobos, 2002, Valobra, 2015; Ramos 2012). El orden político y social estructurado en el “contrato social” se construyó en base a una polaridad jerarquizada entre el ámbito público y privado (Ramos, 2012, p.534). En ese contexto, la división sexual del trabajo trajo aparejada la sumisión de la mujer al rol reproductivo asignado al ámbito doméstico y determinó su exclusión estructural del ámbito político (Valobra, 2015). El pensamiento político moderno de la ilustración estructuró las nociones de democracia y ciudadanía en base a la universalización¹ de un sujeto político-jurídico neutro interpretado en clave masculina. Esto condujo en la práctica, a la discriminación de las mujeres del espacio y las dinámicas de poder público en virtud de los roles que ese mismo ordenamiento político les asignó.

En términos ideales la universalidad estaba basada en una “humanidad indiferenciada” donde todos los individuos tenían los mismos derechos y libertades. No obstante, en lo concreto, estos derechos fueron restringidos para las mujeres ya sea a través de planteos ontológicos sobre la inferioridad femenina o por cuestiones de tradición u oportunidad (Cobo, 2002, pags.07-08). La democracia, planteada como gobierno de los iguales, se constituyó en la práctica como un gobierno de los “*frates*”, entendidos estos en clave de varones heterosexuales (Valobra, 2015, p.37). Esta situación se manifestó en el monopolio masculino

¹ En términos ideales la universalidad consistiría en una “humanidad indiferenciada” donde todos los individuos tendrían los mismos derechos y libertades, pero que, en lo concreto, fueron restringidos para las mujeres. Ya sea por plantear una ontología femenina inferior a la masculina o por cuestiones de tradición u oportunidad, el pensamiento de la ilustración, legitimó la exclusión público política de las mujeres (Cobo, 2002, pags.07-08).

del poder público-político e implicó, para las mujeres, una contradicción entre la igualdad formal de la democracia progresista y su subordinación social (Cobo, 2002).

En contraposición, la paridad se erige conceptualmente como una estrategia para el restablecimiento de la igualdad y libertad no realizadas para la mitad de la población (las mujeres), a través de la redefinición del universal republicano (Cobo, 2002). Se trata de reemplazar ese universal por uno nuevo compuesto por dos géneros (Archenti y Tula, 2014). Esto implica una resignificación de la concepción pluralista de la democracia hacia la idea de “compartir el poder político entre mujeres y hombres”, incluyendo, de esta forma, la cuestión de la diversidad sexual al sistema electoral (Barreiro y Torres, 2009, p.241). En este sentido, la inclusión de las mujeres en tanto grupo social oprimido² representa una ampliación de la ciudadanía y la democracia de los márgenes históricos y teóricamente construidos (Cobo, 2002, p. 43).

La reivindicación de la igualdad en el plano representativo se constituye como una cuestión de justicia de género en tanto reparación de la exclusión de las mujeres del derecho a gobernar (Goetz, 2008). Nancy Fraser (2008) considera a la paridad participativa en el marco de la teoría de la justicia que involucra tres dimensiones: la distribución, que opera en el plano económico; el reconocimiento, en el plano cultural; y la representación, en el plano político. La paridad participativa, que es la forma que toma la justicia en su dimensión representativa, implica que todos los individuos que pertenecen a una comunidad tengan la oportunidad de participar planamente como pares. A su vez, la participación paritaria se plantea como una condición necesaria para garantizar las otras dos dimensiones ya que “no hay redistribución ni reconocimiento sin representación” (2008, pág. 49). En este sentido, la paridad participativa conecta a la representación igualitaria de las mujeres con el alcance de la igualdad sustantiva en términos de resultados en los otros campos de reivindicación. Es decir, como una condición necesaria, aunque no suficiente, para la incorporación de los

² Para Cobo la discriminación de género es el fundamento de la identidad de las mujeres como grupo social. Las mujeres son un grupo marginado, subordinado y discriminado en todas las sociedades existentes, y su pertenencia a grupos que ostentan una posición dominante respecto del resto de la sociedad no las exime de su subordinación a los varones al interior de esos grupos (2002, p.40).

intereses, problemas y propuestas de las mujeres en las políticas públicas (Freidenberg, 2017; Barreiro y Soto, 2015).

La exclusión de las mujeres determinó su búsqueda de reconocimiento como ciudadanas, la construcción de un espacio de participación válido y validado en la esfera pública y la reivindicación de la politización de lo privado, configurando diferentes oleadas de reivindicaciones feministas (Pateman, 2018; Valdivieso, 2017; Ramos, 2012).

1.2. Del cupo a la paridad: las oleadas de reformas electorales inclusivas en América Latina

En América Latina el proceso de inclusión de las mujeres en los cargos de representación política, estuvo intrínsecamente ligado a la redemocratización que atravesó la región en el marco de la tercera ola democrática (Caminotti, 2016). Con el objetivo de revertir la inequidad estructural y eliminar la subrepresentación política de las mujeres, emergieron mecanismos innovadores o reformas electorales inclusivas, como las cuotas de género y la paridad, tendientes a achicar la brecha denunciada entre la igualdad formal y su situación real (Freidenberg y Muñoz Pogossian, 2019; Caminotti y Del Cogliano, 2019).

Los organismos multilaterales jugaron un rol central en la difusión transnacional de las medidas especiales a favor de la representación de las mujeres. Mediante un conjunto de normas, declaraciones y redes internacionales entre las que se destacaron fundamentalmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW por su sigla en inglés) y la Convención de Beijing, se establecieron una serie de medidas vinculantes, a la vez que se construyó un entorno de ideas que aportó el sustento argumental para las/os actoras/es que promovieron las reformas de equidad en sus respectivos territorios (Llanos 2019 p. 42; Caminotti 2016, p.7; Krook 2007). Por su parte, en la arena legislativa, la formación de coaliciones transversales de mujeres fue clave para la sanción de las distintas normativas (Caminotti y Del Cogliano, 2019).

Así, se legitimó, en un inicio, el uso de medidas temporales para alcanzar la igualdad sustantiva de las mujeres en el acceso a puestos de poder y decisión (Caminotti, 2016). Partiendo del reconocimiento de la discriminación estructural, se promovieron mecanismos de discriminación positiva que, mediante un trato desigual a favor del género femenino, permitieran igualar los puntos de partida de hombres y mujeres en el acceso a la

representación política. Estas medidas reconocidas como políticas de diferenciación para la igualdad, o medidas de acción afirmativa, encontrarían en las cuotas de género su dispositivo de aplicación por excelencia (Torres, 2008).

La Ley de Cupo Femenino de Argentina en 1991 inauguró una primera oleada de reformas de leyes de cuotas que se expandió hacia la mayoría de los países de la región. La implementación de las cuotas repercutió positivamente en el avance cuantitativo de las mujeres en los parlamentos nacionales y subnacionales de los países (Torre, 2008, Caminotti y Del Cogliano 2019). No obstante, los condicionamientos del sistema político y los constreñimientos institucionales y culturales persistieron limitando sus alcances.

En términos prácticos, la introducción del debate de la paridad en la región tuvo como base el balance sobre los diversos obstáculos que, en diferentes contextos políticos, afectaron la efectividad de las cuotas (Archenti, 2011; Archenti, 2014; Tula, 2017, Archenti y Tula 2014). La paridad política, en tanto medida de integración equitativa, alternada y secuencial entre los géneros de las listas de candidatos/as que presentan los partidos políticos en la contienda electoral, permitía neutralizar dos de los principales efectos negativos (Archenti, Tula 2014; Tula 2017). Por un lado, la ausencia de un mandato de posición que generaba que las mujeres sean acumuladas en los lugares “no entrables” de las listas. Y, por el otro, las estrategias minimalistas partidarias en su aplicación que dieron como resultado que los pisos establecidos por las cuotas sean interpretados y aplicados como techos a la representación femenina (Archenti y Tula, 2014). En este sentido, Torres (2008, p.240) sostiene que la paridad se constituyó en la región como un “acelerador de la igualdad de facto” en la medida en que representaba un salto cuantitativo de las cuotas a la equivalencia numérica entre los géneros.

En tanto instrumento articulado para atender la subrepresentación de las mujeres en las instituciones políticas de la democracia representativa la paridad representa una continuidad con las leyes de cuotas, pero implica también su superación en diferentes aspectos (Krook 2013 en Caminotti 2016; Archenti y Tula, 2014). El pase de las cuotas a la paridad implicó salir de la lógica compensatoria hacia otra de igualdad numérica (Tula I. 2017, p. 13,22, Torres I. 2008), A su vez, a diferencia de las cuotas que estaban concebidas con un criterio transitorio, correctivo y gradual, la paridad se erigió como una medida

definitiva simbolizando de esa forma un compromiso permanente del Estado con la igualdad de género (Archenti, Tula 2014; Llanos 2019; Torres 2008).

El surgimiento de la paridad remite a la primera cumbre europea “Mujeres en el Poder” celebrada en Atenas (Grecia) en 1992 donde las integrantes denunciaron la brecha existente entre la proporción de mujeres que componen la población mundial, y la proporción presente en espacios de representación y administración de las naciones, siendo Francia y Bélgica los países pioneros en incorporarla a sus regímenes electorales (Barreiro y Soto, 2015; Caminotti y Del Cogliano, 2019). Pero con el tiempo, el concepto de paridad fue dotándose de nuevas formas y contenidos por el impulso de los movimientos feministas y los organismos del sistema internacional de derechos humanos, lo que dio lugar a la generación de un nuevo encuadre normativo para una segunda generación de reformas paritarias que se inspiraron en conceptos transformadores de las nociones de democracia, igualdad y justicia (Caminotti 2016; Barreiro, Soto 2015; Llanos 2019).

En América Latina, estas nociones alrededor de la de paridad se insertaron en el debate regional a partir del Consenso de Quito³, Declaración de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina de la CEPAL en 2007 (Archenti y Tula, 2014; Barreiro y Soto, 2015; Llanos, 2019). Allí, la paridad es mencionada como un “propulsor determinante de la democracia” que tiene como objetivo igualar las relaciones de poder entre los géneros más allá del ámbito político, incluyendo taxativamente al campo de las relaciones familiares, económicas, sociales y culturales, con la meta de erradicar la exclusión estructural de las mujeres (Consenso de Quito, 2007, p.03).

Posteriormente, en 2010 el Consenso de Brasilia (XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe) estableció que los alcances de la paridad deben implicar los resultados en la composición de los órganos más allá de la conformación de las listas de candidatos/as, así como garantizar el acceso igualitario al financiamiento de las campañas y la propaganda electoral, y la inserción en los espacios de decisión de los partidos políticos (2010, p.08)⁴. Basados en estos parámetros, el Parlatino y ONU Mujeres desarrollaron en

³ <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>

⁴ ...asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados, garanticen el acceso igualitario al financiamiento de campañas

2015 una norma marco (no vinculante) que incorpora el concepto de paridad horizontal. Se entiende por paridad vertical aquella que conocida como lista “cremallera” que ordena las candidaturas alternando por género. La paridad horizontal, también conocida como paridad territorial, involucra requisitos de igualdad de género en relación a la cantidad de listas encabezadas por mujeres o por varones. La norma marco también contempla un criterio de “rotación de encabezamientos” que implica la alternancia inmediata entre los géneros que encabezan una lista de un período electoral al siguiente⁵.

De esta forma, las reformas electorales inclusivas estructuraron en América Latina un “régimen electoral de género” que se sedimentó en tres olas de cambio institucional: una primera caracterizada por la inclusión de medidas afirmativas en forma de cuotas de género; una segunda que introduce la paridad como forma de fortalecimiento instrumental de los mecanismos existentes “enforcement”; y una tercera, inspirada en nociones más profundas sobre la igualdad sustantiva y la democracia (Freidenberg y Muñoz Pogossian, 2019, p. 2). A su vez, las olas paritarias pueden distinguirse en el plano doméstico o subnacional Argentino en dos generaciones de reformas paritarias, una primera en la cual el debate sobre la paridad se enmarca en el lenguaje previo de las políticas de acción afirmativa, y una segunda generación donde “la paridad se conecta con ideas emergentes de democracia generizada” (Caminotti y Del Cogliano, 2019, p. 206).

Estas categorías nos permitirán evaluar, en el capítulo siguiente, las características que adquirió la institucionalización de las reformas electorales inclusivas en la Ciudad de Buenos Aires, desde la incorporación del cupo femenino en la constitución porteña hasta la incorporación de la alternancia de género en las comunas. Es clave considerar que estos procesos estuvieron atravesados por la estructuración institucional del distrito en la medida en que se modificó el estatus político de la Ciudad y se creó posteriormente un nuevo eslabón de gobierno derivado del proceso de descentralización interna.

y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos. (Consenso de Brasilia, 2010, p.08).

⁵ Es decir, si la lista ha sido encabezada por un hombre, en el siguiente período deberá encabezarla una mujer y viceversa.

1.3. La estructura de oportunidades generizada para las mujeres en la política

La expansión de las cuotas de género y la paridad en América Latina motivó el desarrollo de una extensa literatura que desde el neoinstitucionalismo feminista (NIF) evaluó la efectividad de estos instrumentos normativos sobre la representación descriptiva⁶ de las mujeres (Freidenberg y Gilas, 2020). Estos análisis dieron cuenta del incremento positivo que implicó en términos cuantitativos la aplicación de las cuotas y la paridad en la representación de mujeres en los parlamentos de la región. Pero, también detectaron y caracterizaron los condicionamientos del sistema político (electorales, legales y culturales) que modelaron sus efectos generando la persistencia de brechas de género en acceso a los cargos electivos y el desarrollo de las carreras políticas (Caminotti, 2016; Archenti y Tula, 2014, 2017; Tula 2017, Llanos Cabanillas 2019; Freidenberg 2017).

El NIF es una corriente teórica que surge de aplicar la perspectiva de género a los estudios de las instituciones para el análisis de los procesos políticos. En su faceta positivista, el NIF indaga las interacciones entre las reglas formales, las informales y los comportamientos individuales, dando cuenta del modo en que se generan incentivos, así como constricciones que suponen formas diferenciadas de acceso y/o ejercicio del poder según género (Freidenberg y Gilas, 2020). Desde una mirada que incorpora estos aspectos:

Las cuotas [y la paridad] son reglas que provocan diferentes estructuras de oportunidad para la elección de las mujeres, en interacción con otros elementos del sistema político y la voluntad política de las élites y/o de la opinión pública favorables a la representación de las mujeres y a la igualdad entre los géneros. (Freidenberg, 2016, p. 11).

⁶ Mediante la formulación de la pregunta ¿quiénes representan?, la representación descriptiva pone el énfasis en las características sociodemográficas de los/as sujetos/as (Jhonson N., 2014). En este sentido, la función principal de un representante “no es actuar en nombre de alguien más sino sustituir y reflejar personas con características semejantes a las suyas” (Caminotti M. 2013 p. 330). En cambio, desde una perspectiva sustantiva la función de los/as representantes es la de “actuar por” los/las representados/as, es decir, involucrando sus intereses (Pitkin H., 1967).

En la combinación de estos elementos, el NIF da cuenta de la existencia de una estructura de oportunidades generizada para la incorporación y el desarrollo de las mujeres en la política. Esta estructura está mediada por factores formales e informales del sistema político y el contexto cultural. Las diferencias sexuales en la participación política reflejan procesos sociales generizados, que asignan diferentes roles, responsabilidades, y oportunidades a los hombres y las mujeres. En este sentido, analizar el acceso y las carreras políticas con mirada de género implica advertir que más allá de los factores individuales; las aspiraciones y estrategias políticas están moldeadas por las estructuras de oportunidades e incentivos derivados del ambiente institucional. La estructura de las oportunidades está “generizada” porque es distinta para los varones y las mujeres, pero a su vez, las jerarquías y normas varían según el entorno institucional generando diferentes patrones (Caminotti, Rotman y Varetto, 2014 p. 201).

El género, es decir los diferentes roles determinados para los hombres y mujeres en la sociedad, así como las diferentes oportunidades asociadas a esos roles, dan forma al acceso a los cargos y los diferenciales en la participación en las redes políticas elitistas (Franceschet y Piscopo, 2013, p.86). Los condicionamientos que moldean la estructura de oportunidades para las mujeres que “hacen política” intervienen tanto en sus posibilidades de acceso a los cargos como en el transcurso de sus trayectorias, en términos de permanencia y/o ascenso, e incluso en relación a la posición relativa que ocupan en el ejercicio del mismo.

Recientemente, estos análisis se trasladaron al estudio comparado y de casos en el ámbito subnacional (Estados y departamentos mexicanos; provincias y municipios de argentina, etc.). Freidenberg y Garrido da Sierra (2021) expresan esa transferencia como una superación del “sesgo nacional” ya que, si bien algunas unidades subnacionales latinoamericanas habían avanzado con anterioridad a las nacionales en la implementación de las cuotas y la paridad, la producción académica priorizaba el análisis de los casos nacionales⁷. Los estudios sobre casos locales progresaron implementando las mismas variables que habían sido pensadas para analizar los casos nacionales, superando el problema

⁷ Una explicación a este fenómeno estaría dada en parte por la dificultad de acceso y la escasa disponibilidad de información construida por los organismos electorales sobre el género de las personas electas en los cargos locales (alcaldías, gobernaciones, prefecturas, municipios, concejos deliberantes y/o similares) (PNUD 2013; Rodríguez Gustá 2013; Freidenberg y Garrido de Sierra 2021).

del estiramiento teórico frente a los desafíos que supone el estudio de la representación política en los sistemas multinivel (2021, p.5).

Esas investigaciones pusieron en cuestión la “ventaja subnacional o municipal”, una difundida idea acerca de que los gobiernos locales, al ser lo más cercanos, mejoraban las oportunidades para la representación política de las mujeres al presentar menores barreras de ingreso y condiciones más favorables para el desarrollo de las carreras⁸ (Massolo, 2007; Archenti y Albaine 2012; PNUD 2013; Caminotti y Freidenberg, 2018)⁹. Por el contrario, en América Latina es precisamente en el nivel subnacional donde se encuentran los principales obstáculos para que las mujeres puedan hacer política en igualdad de condiciones que sus pares varones (Freidenberg y Garrido da Sierra 2021; Freidenberg y Caminotti, 2018).

En conjunto, la literatura identificó los sesgos de género en representación en los distintos estamentos públicos, tanto en el acceso a los cargos como en el desarrollo de las carreras políticas. En relación al acceso, Archenti y Tula (2014) identificaron la persistencia de obstáculos para que la equidad de la oferta electoral se exprese en el equilibrio de género en la conformación de los parlamentos una vez aplicadas las reformas de paridad al nivel nacional de la región. De esta forma, se confirmaron los efectos desfavorables producidos por determinadas estructuras institucionales como los partidos políticos y los sistemas electorales; y la importancia de la fortaleza de las normativas inclusivas para impedir los incumplimientos o estrategias disuasivas de las elites político partidistas (Archenti y Tula 2014; Caminotti y Freidenberg 2016).

Franceschet y Piscopo (2013), agregan que las reformas electorales inclusivas no transformaron por sí mismas las jerarquías de género que estructuran las carreras y las redes de poder político. Las mujeres permanecen relegadas de los círculos de poder, lo que se

⁸ Los hallazgos de la literatura sobre casos subnacionales sostienen que las oportunidades de acceso, permanencia y crecimiento de las mujeres a la representación a nivel subnacional no dependen de un mayor nivel socioeconómico, nivel de alternancia política o de condiciones más igualitarias de distribución de los recursos (Freidenberg, Garrido de Sierra, 2021, p. 28). Tampoco con los factores que facilitarían su ingreso en la arena política, como pueden mayores niveles de educación, incorporación al mercado de trabajo, o con aquellos que aumentan la oferta de candidatas (Alles, 2018; Barnes, Ciocci y Lopreite, 2018).

⁹ Según Freidenberg y Caminotti (2018) la ventaja subnacional estaría siendo cuestionada globalmente ya que tanto en Europa como en América Latina los estudios comparados dan cuenta de que la representación de las mujeres en el nivel local es inferior a las proporciones de mujeres representantes en el nivel nacional.

expresa en las dificultades para encabezar las listas y en las diferencias de género en las trayectorias previas y posteriores a los cargos. En el caso de Argentina donde los cargos ejecutivos resultan los más codiciados en la estructura institucional, las trayectorias femeninas están marcadas por la especialización legislativa (Franceschet y Piscopo, 2013; Caminotti, Rotman y Varetto 2011, 2014). Esto es resultado de una lógica desjerarquizada que ancla a las mujeres en los cargos legislativos donde su incorporación es obligatoria, en detrimento de aquellas posiciones ejecutivas que detentan mayor poder en el acceso a los recursos y capital político como plataformas de carreras políticas, y que no están alcanzadas por las medidas de equidad de género (Franceschet y Piscopo, 2013; Caminotti, Rotman y Varetto, 2011, 2014).

La arena política local aparece en muchos casos como un ámbito de entrada a la política de las mujeres, pero también termina siendo el lugar de regreso, en detrimento del acceso a los cargos ejecutivos en el nivel nacional y subnacional (Caminotti, Rotman y Varetto, 2014). En paralelo, los poderes ejecutivos detentan una subrepresentación femenina en los tres niveles estatales (nación, provincias y municipios) lo que constituye “la persistencia de una desigualdad institucionalizada” (2014, p.214). Las mujeres tienen menos oportunidades de acceder a los cargos ejecutivos, pero las que acceden lo hacen mayormente a cargos burocráticos o de servicio público, a diferencia de los varones que acceden a posiciones con mayor manejo de recursos (Franceschet y Piscopo, 2013)

Las carreras de las mujeres políticas también expresan dificultades para ocupar posiciones de jerarquía en las estructuras legislativas. Esto se manifiesta en su exclusión de las comisiones de mayor trabajo y recursos, así como una marginación temática hacia cuestiones consideradas típicamente femeninas (Archenti y Tula, 2017). Según Barnes (2014, p.137) la experiencia comparada ha llevado a la academia a concluir que las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los varones en relación a ocupar los cargos de mayor poder en los parlamentos (presidencias de las comisiones, y autoridades de las cámaras o bloques) debido a su marginación. No obstante, la sobrerrepresentación de estas en los comités especializados sobre cuestiones sociales respondería en el caso de América Latina a una consistencia en sus preferencias a esas áreas temáticas, lo que expresa los condicionantes incorporados en el propio proceso de socialización y los perfiles diferenciados por género

(2014, p. 137). No obstante, Piscopo y Kenny (2020, p.4) advierten que la brecha de género en la representación política no responde a un supuesto desinterés innato de las mujeres por los asuntos políticos, o una falta de confianza o coraje, sino por las formas en que el género media en las decisiones individuales de postularse, las reglas institucionales que determinan la selección de candidaturas, y el contexto político.

Estas cuestiones han sido problematizadas también por fuera del ámbito de la ciencia política para referirse a las limitaciones que las mujeres encuentran para alcanzar posiciones de liderazgo en la estructura social en términos más amplios. Así surgieron una serie de metáforas arquitectónicas que buscan graficar estas dificultades. Las prácticas sexistas y las reglas informales tienden a crear un “techo de cristal” que limita el acceso de las mujeres a las posiciones de liderazgo, o un “piso pegajoso” que las mantiene adheridas a las posiciones menos jerarquizadas, incluso pese a sus mayores antecedentes académicos o de experiencia (Freidenberg, 2017; Llanos Cabanillas, 2019). Otras metáforas como las “paredes de cristal” dan cuenta de la exclusión de las mujeres en determinadas áreas temáticas consideradas masculinas; y el “laberinto de cristal” describe el fenómeno por el cual las mujeres deben sortear un mayor número de obstáculos que los hombres para llegar a las posiciones más altas. También se habla de “techo de cemento” para graficar las propias limitaciones a las ambiciones políticas por parte de las mujeres como consecuencia de los estereotipos de género incorporados en la socialización (Llanos Cabanillas, 2019, p.20; Freidenberg, 2017).

La teoría política ha establecido distintas clasificaciones respecto a las variables que inciden en el equilibrio de género en la competencia política. Estas variables se denominan obstáculos o “barreras” que alteran y que dan como resultado los fenómenos relatados anteriormente (Freidenberg, 2017; Caminotti 2016). En términos generales podemos agruparlos en 3 conjuntos de factores 1) Por un lado, las **barreras institucionales** en tanto existencia y fortaleza de normativas de cupo y paridad su interacción con el sistema electoral (Archenti y Tula, 2014, Caminotti y Freidenberg 2016, Garrido da Sierra y Freidenberg 2021) 2) **barreras partidistas** en tanto dinámicas y reglas informales (reconocimiento desigual y prácticas sexistas) que refuerzan la desigualdad al interior de los partidos políticos, incluso de manera velada (Caminotti, 2016), y finalmente 3) **barreras estructurales o**

multidimensionales, que incluyen la escasez de tiempo y de recursos vinculada al patrón de la división sexual del trabajo (2016).

A continuación, caracterizaremos las barreras mencionadas tomando en cuenta los hallazgos nacionales y subnacionales de la literatura especializada. Esta caracterización nos permitirá analizar cómo incidieron estos factores en el acceso de las mujeres a los cargos comunales de la Ciudad de Buenos Aires y las características que definen la estructura de oportunidades para el desarrollo de las carreras políticas de las comuneras porteñas, temas que serán abordados en los capítulos tercero y cuarto de la tesis.

1.3.1. Las barreras institucionales

Uno de los puntos unánimes de la literatura consiste en señalar a la fortaleza del diseño normativo de las reglas formales de inclusión política de las mujeres y su interacción con el sistema electoral como factores determinantes del nivel de representación política descriptiva de las mujeres en los órganos legislativos a nivel nacional y subnacional (Freidenberg, Garrido de Sierra, 2021; Massolo, 2007; Caminotti y Freidenberg, 2018; Došek, Muñoz-Pogossian, 2018; Alles, 2018; Archenti y Albaine, 2012).

Al conjunto de características que adquieren las leyes de cuotas y paridad se les denomina “régimen electoral de género” y su grado de fortaleza es determinante para garantizar la efectividad de las reglas en términos de resultados. Los diseños de las leyes de cuotas y paridad pueden involucrar diferentes modalidades y grados de fortaleza que maximizan o minimizan sus alcances o capacidades para sobreponerse a las resistencias en su aplicación (Caminotti 2014, Caminotti y Freidenberg 2016, 2018). Las leyes de cuotas más fuertes son aquellas que establecen un mínimo de participación entre un 30 y un 45% de los cargos electivos, establecen mandatos de posición (es decir, definen lugares específicos para las candidaturas femeninas y masculinas en las listas garantizando que las mujeres obtengan posiciones espectables), y sus redacciones son claras y taxativas evitando “vías de escape” o estableciendo sanciones en caso de incumplimientos (Caminotti y Freidenberg, 2016, 2018). Por su parte, los diseños de las leyes de paridad más abarcativos son aquellos que garantizan el ingreso paritario de los géneros a los cuerpos colegiados, establecen mandatos de posición tipo “cremallera” (VMV o MVM) (paridad vertical) o establecen mínimos de encabezamientos femeninos (paridad horizontal) ya sea de acuerdo a criterios

territoriales (estableciendo una proporción de encabezamientos femeninos por partido) o por la rotación de los encabezamientos de listas de un mismo partido entre una elección y otra (Tula, 2019).

En el diseño normativo también resulta importante el rol que adquieren los cuerpos electorales, tanto en relación al monitoreo en la aplicación como en su rol en la interpretación de la normativa en caso de controversias o el aseguramiento de la inexistencia de vías de escape a través de sanciones. Los análisis sobre el régimen electoral de género en el nivel subnacional de Argentina dan cuenta de la importancia particular de la existencia de mandatos de posición; y la existencia de sanciones que impidan o minimicen los incumplimientos (Alles, 2018; Caminotti y Freidenberg, 2016).

Complementariamente, el sistema electoral, el tipo de lista y el sistema de partidos también intervienen en la efectividad de las cuotas o paridad. Entendido como la fórmula que permite traducir votos en bancas, el sistema electoral puede afectar de distintas maneras la posibilidad de las mujeres de resultar electas. La literatura establece que las mujeres tendrán más chances de resultar electas en sistemas proporcionales en oposición a los mayoritarios (Archenti y Tula, 2017).

El tamaño de la magnitud distrital es importante en la medida que establece la cantidad de bancas disponibles. Una magnitud de distrito grande (donde se elijan 10 o más escaños) favorece el acceso de las mujeres a la representación. Al haber más escaños en juego, las candidatas no dependen tanto de ocupar el primer lugar de la lista (generalmente otorgado a los hombres) (Tula, 2019). En contraposición, las circunscripciones pequeñas tienden a limitar la efectividad de las cuotas o paridad cuando los partidos políticos obtienen entre uno o dos escaños en una misma circunscripción.

El tipo de lista es otro factor relevante. La lista cerrada y bloqueada impide la alteración posterior del orden de los candidatos evitando que se anule –en caso de existir– el mandato de posición preestablecido por la ley. A la inversa, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden

original de la boleta partidaria y puede anular los efectos del mandato de posición (Archenti y Albaine, 2012)¹⁰.

La configuración del sistema de partidos también impacta sobre el desempeño de las cuotas. Según Archenti y Tula (2017) un alto grado de fragmentación partidaria combinado con una alta dispersión de votos producen un escenario poco favorable para el acceso de las mujeres a la representación. Esto es porque los partidos suelen ubicar las candidaturas femeninas en un cumplimiento minimalista que en el caso de las cuotas involucra a los últimos lugares de la lista, lo que la aparta de las posibilidades reales de resultar electas. Una situación similar puede darse con la paridad en caso que esta se aplique por secciones o en sistemas de lista abierta sobre distritos de magnitudes pequeñas.

1.3.2. Las barreras partidistas

Los partidos políticos en tanto actores protagónicos o monopólicos en el proceso de selección de las candidaturas actúan como “*gatekeepers*” (porteros) ya que son los que definen qué perfiles de candidaturas representarán al partido ante la ciudadanía (Freidenberg, 2017; Archenti y Tula, 2017). Según Freidenberg (2017) diversos trabajos dan cuenta del sesgo de género de los partidos por la existencia de monopolios informales de poder masculino que controlan esas decisiones en detrimento de la participación de mujeres. Archenti y Tula (2017) señalan que la implementación de las medidas de cuotas o paridad fue percibida por las estructuras partidarias como una amenaza a los liderazgos tradicionales frente a lo cual han implementado distintas estrategias disuasivas. Los “atajos” identificados por la literatura son la inclusión de mujeres con lazos familiares que garanticen la reproducción de las lealtades (Archenti y Tula, 2017; Barnes Ciocci y Lopreite, 2018), o la asignación de sus candidaturas en los distritos perdedores (Caminotti y Freidenberg, 2018).

¹⁰ Archenti y Albaine (2012) por su parte produjeron evidencia local del impacto del sistema electoral y el tipo de lista en lo que respecta a la efectividad de las cuotas o normas paritarias de los consejos deliberantes de las ciudades capitales de las 23 provincias argentinas. Las autoras concluyen que los limitantes residen en la combinación de las cuotas o paridad con sistemas electorales poco favorables a su aplicación. Los casos que mejor representan este hallazgo son el de Ushuaia que si bien tiene paridad, una magnitud de 6 bancas y renovación parcial, utiliza una lista desbloqueada que margina a las candidatas femeninas en la opción de preferencias obteniendo una representación de mujeres más de 10 puntos por debajo de la indicada por la norma paritaria. Otro caso con proporciones similares de ineficacia de la cuota es el de Río Gallegos que combina una magnitud mediana (6 bancas) con un sistema electoral mayoritario y una ley de cuotas que no establece un mandato de posición preciso.

También se han registrado casos donde se incluyó a las mujeres en las listas de candidatos para cumplir con la normativa y haciéndoles firmar anticipadamente su renuncia para ser reemplazadas por varones consecutivos en la lista una vez asumidos los cargos (Ferreira Rubio, 2013).

Una de las principales estrategias estaría dada por el cumplimiento minimalista de las normas inclusivas. Podemos diferenciar entre un cumplimiento sustantivo o minimalista de la paridad, de acuerdo a los lugares que los partidos les asignan a las mujeres en las listas electorales (Caminotti, Page, Zarate y Bucciarelli, 2018). Se entiende por “*cumplimiento sustantivo*” aquel que se expresa cuando los partidos están comprometidos con los objetivos de la paridad en términos de resultados y promueven la igualdad de género, favoreciendo la elección de mujeres, por ejemplo, cuando las designan en el encabezamiento de las listas (2018, p.06). En tanto, se entiende que los partidos realizan un “*cumplimiento minimalista*” cuando se limitan a respetar las exigencias básicas impuestas por la legislación y no posicionan a mujeres más allá de lo que indica estrictamente la normativa (2018, p.06; Archenti y Tula, 2017). La nominación de mujeres como cabezas de lista impone altos costos en el orden del resto de los/as candidatos de la lista. Lo cual aumenta cuando tienen un acceso a poca cantidad de bancas.

En este sentido, un factor determinante en el comportamiento de los partidos respecto a la incorporación de mujeres es la combinación entre la magnitud de distrito con la magnitud partidaria, es decir, la cantidad de bancas que aspira a renovar un partido en determinada elección (Alles, 2018). En una magnitud partidaria grande, en distritos electorales grandes, la elite del partido con control sobre el proceso de nominación puede incorporar a nuevos actores sin necesidad de excluir a los ya establecidos¹¹: “Al momento de nominar candidatos, los partidos capaces de ganar numerosos escaños tienen la oportunidad de balancear la composición de su oferta, como una forma de apelar a diferentes grupos de votantes” (Alles, 2018, p.180). Es decir, que frente una amplia proporción de bancas disponibles para un

¹¹ Según Alles (2018) en el caso de las legislaturas provinciales argentinas, las probabilidades de elección de legisladoras están asociadas, efectivamente, a la cantidad de bancas ganadas por el partido en un distrito. La regresión en base a datos desde el 2005 a 2017 demuestra una relación proporcional directa entre las magnitudes de bancas disponibles por partido y las posibilidades de las mujeres de resultar electas en determinado distrito.

partido, se reducen las barreras partidistas y las candidaturas femeninas pueden interpretarse como la posibilidad de ampliar la interpelación simbólica a otros grupos sociales.

El género también determina un desequilibrio en relación a las decisiones de los líderes partidarios respecto al desarrollo de las carreras políticas. Es decir, en la segregación vertical de las mismas. En Argentina el reclutamiento de candidatos/as para el Congreso es controlado por los gobernadores provinciales, al igual que el acceso a las posiciones de poder en los gabinetes provinciales. El género determina cómo los partidos valoran y recompensan la experiencia anterior (Franchescet y Piscopo, 2013). Incluso aquellas mujeres que acceden a la elite partidaria no tienen las mismas chances que los varones de ser premiadas con el encabezamiento de las listas. Mientras los varones provienen de experiencias en el ejecutivo, las mujeres cuentan con experiencia legislativa en los niveles provincial o municipal. La preeminencia de líderes partidarios masculinos, y la jerarquización de la experiencia en el ejecutivo reducen la influencia y el éxito de las mujeres en el proceso de selección de candidaturas de visibilidad para el Congreso Nacional.

En cuanto a la potencialidad de incorporación de mujeres en los poderes ejecutivos provinciales, Barnes, Ciocci y Lopreite (2018) adjudican esa posibilidad a la presencia de gobernadoras mujeres que podrían mentorear las carreras femeninas de sus partidarias, la dimensión del gabinete (a mayores cargos mayor incorporación de mujeres), la debilidad de la mayoría legislativa que promovería la ampliación de la base electoral a través de la incorporación de mujeres en el ejecutivo, y la pertenencia del/a gobernadora al partido peronista al que asignan la mejor trayectoria en la incorporación de mujeres a las redes políticas.

Los partidos nuevos o medianos son más amigables a las mujeres porque están exentos de las prácticas informales que refuerzan los liderazgos masculinos (Franchescet y Piscopo, 2013, p.96). En estas estructuras las carreras parecen más equilibradas lo que se debe a la dificultad de los militantes de ambos géneros de acceder a las posiciones en el Poder Ejecutivo. A su vez, cuando se trata de partidos nuevos, es más difícil la existencia de núcleos de viejos amigos que impidan la integración de los/as recién llegados/as (Ibidem)

Finalmente, los procesos de selección abiertos como los que se desarrollan a través de las elecciones primarias no garantizan una mayor representación de mujeres en las listas

ganadoras, por el hecho de que estas son renuentes a proponer sus propias candidaturas y a ser reclutadas para postularse a un cargo público (Hinojosa 2012 en Freidenberg 2017). A su vez, las limitaciones de las mujeres para acceder a los recursos financieros y de contactos para el desarrollo de la competencia interna dificultan los efectos de las primarias y en muchos casos estas terminan siendo válvulas de escape para el cumplimiento de la incorporación de mujeres en las listas partidarias (Rozas en Freidenberg 2017). La personalización de la campaña electoral (producto de la competencia intrapartidaria que se desarrolla simultáneamente con la interpartidaria) repercute negativamente en los sectores marginales o minoritarios, dado que requieren –para competir en igualdad de condiciones– de mayores recursos económicos y de apoyos políticos importantes (Tula, 2019, p. 15).

1.3.3. Las barreras estructurales o multidimensionales

A pesar de los logros del feminismo en materia de reconocimiento y visibilización de las mujeres en los espacios de toma de decisión, y de ingreso masivo de al mercado laboral, la “igualdad formal” conquistada se dio sin transformaciones sistémicas que permitieran avanzar en una igualdad efectiva (Sagot, 2014). En América Latina particularmente, donde el proceso de democratización se dio el simultaneo a la transición al neoliberalismo, la emancipación de las mujeres pasó a considerarse en función de su participación en el mercado, a la vez que su inserción en el trabajo remunerado, permitió ampliar la tendencia hacia una mano de obra flexibilizada y de bajos salarios, y la normalización de la familia con dos proveedores (Schild, 2016).

Estos condicionamientos económicos y socioculturales configuran una serie de “nudos estructurales” que funcionan como barreras para el acceso de las mujeres a la vida política (Llanos Cabanillas, 2019, p. 18). Por un lado, los avances de las mujeres en la vida económica y pública no significaron necesariamente un aumento de la corresponsabilidad de los hombres en las tareas del hogar y de cuidados constituyendo para estas una doble o triple jornada laboral. A esto se le suman la persistencia de las brechas de género en materia de salarios, calidad del empleo y en el acceso a la seguridad social. Por otra parte, los patrones culturales patriarcales y discriminatorios continúan operando como marcos interpretativos de los avances normativos, dando como resultado prácticas informales que limitan, distorsionan o frenan el ejercicio real de los derechos políticos de las mujeres. Del mismo modo, la

masculinización de la política persiste en la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (Lanos Cabanillas, 2019). Los prejuicios contra las mujeres serían aún más profundos y arraigados en los ámbitos locales favoreciendo la situación de los hombres con recursos y experiencia en el manejo de redes, y generando una situación de hostilidad para el desempeño político de las mujeres (PNUD, 2013). En este sentido, los fenómenos de caudillismo patriarcal y/o de violencia política por motivos de género resultan identificables con mayor énfasis en el nivel local en los países de la región (Freidenberg y Caminotti, 2018).

CAPÍTULO II: Las reformas inclusivas en la Ciudad de Buenos Aires. De la institucionalización del cupo femenino a la paridad comunal

La inclusión de la paridad de género en la ley de comunas tiene como antecedente la implementación del cupo femenino en las instituciones representativas de la Ciudad de Buenos Aires, tanto en su etapa municipal como en la de la autonomía. Aunque en ambos períodos el avance de las acciones afirmativas a nivel nacional repercutió directamente sobre las reglas del proceso electoral local, la transición del status jurisdiccional de la Ciudad fue una oportunidad para introducir en el horizonte de la nueva comunidad política la noción de democracia paritaria.

El argumento a desarrollar en el presente capítulo, es que la alternancia y secuencialidad de género en las comunas se introdujo como un *enforcement* a la institucionalización del cupo femenino en esa nueva categoría representativa, y que esta se asentó sobre el saldo construido en el debate sobre paridad presente desde la propia sanción de la Constitución de la Ciudad. La ampliación de la cuota del 30% al 50% fue un refuerzo para garantizar en términos de resultados que la cuota vigente para las autoridades proporcionales y colegiadas del distrito, se mantuviese efectiva en términos de resultados frente a las complejidades que acarrearía su implementación en un cargo de 7 miembros en un contexto de fragmentación partidaria. Las ideas de paridad incorporadas en el debate de la Constitución porteña de 1996, fueron la base normativa sobre la que se asentaron los aprendizajes construidos en torno a la implementación del cupo y la necesidad de ajustar su formulación en el nuevo contexto político.

En este sentido, en línea con la segunda generación de reformas inclusivas a nivel latinoamericano (Freidenberg y Muños Pogossian, 2019) o con la primera generación de reformas de paridad nacional (Caminotti y Del Cogliano, 2019), la secuencialidad y alternancia para las juntas comunales se edificó sobre el balance nacional y local respecto a las estrategias disuasivas y minimalistas de los partidos políticos, y la consecuente necesidad de establecer mandatos de posición que obligaran a las elites partidarias a ubicar mujeres en los primeros lugares de las listas mejorando sus probabilidades de resultar electas. De esta forma, la introducción de la paridad comunal se insertó en el lenguaje de las acciones afirmativas (Caminotti y Del Cogliano, 2019) y en continuidad con el fortalecimiento de los

instrumentos normativos de la participación femenina que había tenido lugar con la sanción de la Constitución de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA). Pero también, operaron argumentalmente, las nociones de paridad política incorporadas como horizonte de la nueva comunidad política producto de las ideas progresistas que protagonizaron la convencional estatuyente del distrito en 1996.

De acuerdo a la literatura, en América Latina la introducción de las medidas afirmativas generó una sensación de “amenaza” sobre las elites políticas masculinizadas, particularmente, frente al establecimiento de mandatos de posición (Archenti y Tula, 2014; Caminotti, 2016). Esto motivó que los partidos a ejercieran resistencias a la implementación de las cuotas en forma de maniobras disuasivas y la judicialización de las medidas afirmativas. En la práctica, la implementación minimalista de las cuotas generó que el porcentaje establecido como un mínimo o piso, se cristalizara como un techo a la representación femenina (Archenti y Tula, 2014; Caminotti, 2016). Sobre el balance de estas estrategias tuvo lugar un proceso de aprendizaje y negociaciones que condujeron a la reforma de las medidas hacia un *enforcement* o fortalecimiento de las mismas (Caminotti, 2016; Caminotti y Del Cogliano 2019; Freidenberg y Muños Pogossian, 2019). El punto más crítico en esas negociaciones políticas estuvo dado por la defensa de la autonomía partidaria frente a la injerencia estatal en los procesos internos (Caminotti, 2016, p.11).

En el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, la sanción de la constitución porteña en 1996 fue una oportunidad, para que las constituyentes feministas de los distintos bloques, avanzaran sobre una reformulación en la redacción de la Ley Nacional de Cupo Femenino (Ley 24.012), recogiendo los aprendizajes en torno a las vicisitudes que había acarreado su implementación. Adicionalmente, el marco fundacional de la convención constituyente, dio lugar a discusiones más profundas respecto al status de ciudadanía de las mujeres en el distrito y las nociones de democracia paritaria que comenzaban a emerger en el debate europeo. Esta situación fue favorecida por el carácter progresista de las fuerzas mayoritarias de la política porteña de ese momento (Landau, 2018 y Mauro 2012), y por la receptividad por parte de un intenso movimiento feminista arraigado en el distrito de las normas y debates globales en torno a la agenda de género (Lopreite, 2012).

Tanto en el caso de la sanción del cupo femenino en la constitución de la CABA como en la introducción de la paridad de género en la Ley Orgánica de Comunas (en adelante LOC), resultó clave la articulación transversal¹² de mujeres de los distintos partidos. Incluso, en el contexto del 2005 donde el sistema político porteño permanecía bajo los efectos de la descomposición tras la crisis del 2001.

En este capítulo recorreremos la institucionalización de las reformas electorales inclusivas en la CABA desde su status de Ciudad municipal, y a través del período de autonomía hasta la sanción de la LOC, primera institución paritaria en el distrito. De esta forma, repasamos la historia política del distrito, particularmente, en lo relativo proceso de conformación de sus órganos de gobierno a fin de identificar las continuidades en la institucionalización de las reformas electorales inclusivas en un sentido de fortalecimiento y ampliación.

2.1. El cupo femenino en la ciudad municipal

En el año 1991 con la sanción de la Ley Nacional 24.012, conocida popularmente como “Ley de cupo femenino”, Argentina se convirtió en el primer país del mundo en sancionar una cuota de género para los cargos electivos¹³. Unos años más tarde, en el contexto de la reforma constitucional nacional de 1994, se incorporaron las acciones afirmativas a la carta magna nacional como forma de garantizar la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios, en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (Art. 37, Constitución Nacional). La Constitución Nacional (en adelante CN) a su vez, facultó al Congreso a promover estas medidas en base al piso establecido en la legislación vigente (Art. 75, inciso 23).

Argentina es un país federal en el que la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral para los cargos electivos nacionales tiene aplicación uniforme en todo el país, pero convive con distintos arreglos electorales por provincia ya que cada una de ellas

¹² Este elemento es uno de los señalados por la literatura como una de las características principales para el exitoso avance de las reformas electorales inclusivas en las distintas escalas de gobierno (Caminotti, 2016, Caminotti y Del Cogliano 2019).

¹³ Previamente Europa había avanzado con la implementación de cuotas de género a través de la adopción voluntaria por parte de los partidos políticos.

regula su propio sistema de elección de autoridades subnacionales. En este marco, el impulso nacional de la ley de cupo femenino y su respaldo constitucional generó un “efecto contagio” en las provincias que condujo a que hacia 1997 prácticamente todas hubieran adoptado leyes de cuota mínima, o se hubieran adherido a la legislación nacional (Caminotti y Del Cogliano, 2019; Tula 2019). Pero la Ciudad de Buenos Aires no era una provincia más, y la institucionalización de la Ley de cupo femenino para los cargos distritales estuvo atravesada por la transformación de su status jurisdiccional, la consecuente refundación de sus órganos de gobierno, y la dinámica del sistema partidario local.

Recordemos que desde 1882 y hasta 1994 la Ciudad constituía un territorio federal con el status de un municipio autárquico con autonomía semiplena. Su gobierno estaba integrado por un Concejo Deliberante de 60 miembros elegidos por el Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, y un Departamento Ejecutivo a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). La cabeza del Ejecutivo se denominaba Intendente y era designado por el presidente de la República. Contaba también con 14 concejos vecinales, de 9 miembros cada uno, los cuales eran electos cada cuatro años por los habitantes de las 14 zonas en las que se subdividía el distrito para tal fin (Corti; De Luca, Jones y Tula, 2004; Ley Nacional 22.846 de 1983). Los Consejos Vecinales se crearon por la Ley Orgánica Municipal 19.987, sancionada en 1972, que estableció el primer modelo de “descentralización” en la Ciudad (Augugliario y Yedro, 2012). Previo a los consejos vecinales, habían sido creadas en 1969 bajo el gobierno de facto, las Juntas Vecinales, las cuales fueron reinstaladas con el golpe militar de 1976 (Noya Iglesias, 2020). La principal diferencia entre las Juntas y los Consejos tenía que ver con el carácter electivo de estos últimos. En ambos casos el mandato era ejercido en forma honoraria (Noya Iglesias, 2018).

Desde la primera Ley Orgánica Municipal (Ley 1.260 de 1882) y sus modificatorias, (Ley 19.987 de 1972 y la 22.846 de 1983), el instrumento que dirimía las elecciones porteñas era, por acción directa, el Código Electoral Nacional (CNE). Durante este período y hasta la sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Congreso Nacional ejercía la legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital Federal, mientras que el Consejo Deliberante sancionaba ordenanzas referentes a las materias específicamente municipales. Por estos motivos, cuando se sanciona en 1991 la Ley 24.012 de “cupos

femenino” que modifica el artículo 60 del CNE, esta tuvo aplicación directa en la Ciudad sin necesidad de adhesión de las autoridades locales o sanción de una ley propia. De hecho, el Decreto Nacional 379 de 1993 que reglamenta la Ley 24.012 señala puntualmente su aplicación al ámbito de “*cargos electivos del parlamento nacional y de la Municipalidad de Buenos Aires en los cargos de concejales y concejeros vecinales*”. Sin embargo, esta última categoría nunca fue alcanzada por el cupo ya que la última elección a concejeros vecinales tuvo lugar el 8 de septiembre de 1991 previo a su sanción. En cambio, el cupo femenino tuvo vigencia para la elección de convencionales constituyentes nacionales de 1994 y para los/las 60 convencionales y 10 suplentes estatuyentes que eligió la Ciudad en 1996 para la sanción de su Estatuto Organizativo.

En diciembre de 1993, tras el Pacto de Olivos firmado por el ex presidente Raúl Alfonsín y el por entonces presidente Carlos Menem, el Congreso Nacional sanciona la Ley 24.396 que establecía la necesidad de una reforma constitucional en base a una serie de “coincidencias básicas” entre las cuales se incluía la elección directa del Intendente de la Capital y la reforma del estatus jurisdiccional de la Ciudad de Buenos Aires. De acuerdo con Landau (2018, p. 242) esto abría, por primera vez en un siglo, la posibilidad de discutir la autonomía de la Ciudad entendida en términos de la elección directa de sus gobernantes, pero también como ampliación de sus facultades de legislación y jurisdicción.

No obstante, si bien la convención constituyente nacional habilitó a la Ciudad para elegir su propio gobierno, no llegó a saldar concluyentemente el tema de la autonomía del distrito (Ibid.). Este fue uno de los puntos más conflictivos entre el peronismo y el radicalismo por la resistencia de los gobernadores justicialistas/oficialistas de conceder a la Ciudad potestades más amplias de autogobierno (Ibid.; Tula, Jones y De Luca, 2004). Finalmente se dispuso en el artículo 129 de la CN que la Ciudad contaría con un gobierno autónomo y la elección directa de su Jefe/a, pero se trasladaba al Congreso Nacional la sanción de dos leyes claves. Una debería resguardar los intereses del Estado Nacional en la Capital Federal, y la otra convocaría a los/as habitantes de la Ciudad para que elijan representantes que dicten su propio estatuto organizativo. Durante 1995 a través de la denominada “Ley Snopak” se materializó la convocatoria a elegir Jefe y Vice Jefe de Gobierno y 60 convencionales estatuyentes (más 10 suplentes). En paralelo, el Congreso

Nacional sancionó la Ley 24.588 de Garantías del Estado Nacional, popularizada como “Ley Cafiero” que salvaguardaba en manos del gobierno nacional a la policía, la justicia y parte de los servicios públicos de la Ciudad (Landau, 2018).

El 30 de junio de 1996 se llevaron a cabo las primeras elecciones para jefe y Vice Jefe de Gobierno de la Ciudad y Convencionales Estatuyentes. Para el flamante Ejecutivo se impuso por casi 40% de los votos la fórmula integrada por Fernando De La Rúa y Enrique Olivera que fueron candidatos por la UCR¹⁴. La lista ganadora superaba por amplio margen a la fórmula compuesta por Norberto La Porta y Aníbal Ibarra del Frente País Solidario (FREPASO) quienes obtuvieron un 26,5%. Los radicales incluso llegaron a duplicar la fórmula del Frente Justicialista que, encabezaba Jorge Domínguez (el Intendente designado por el entonces presidente Carlos Menem). Gustavo Béliz encabezaba una cuarta fórmula por el Frente Nueva Dirigencia, un reciente desprendimiento justicialista crítico al menemismo que llegó a obtener el 13%. Si bien estas 4 fórmulas no fueron las únicas (se presentaron 17 en total) entre ellas condensaron el 80% de los votos (Cantón, 2007, p.86). En la categoría estatuyentes se alteró el orden de los factores ya que quienes accedieron a la mayor cantidad de escaños fue la lista del FREPASO que alcanzó 25 bancas¹⁵. El resto se distribuyeron entre la UCR con 19, el Justicialismo con 11 y Nueva Dirigencia con 5. Con un cumplimiento minimalista del cupo femenino, fueron electas 20 mujeres, pero asumieron 19. María Lucía Colombo, conocida popularmente como Pimpi que había sido electa en el cuarto lugar por la lista de Nueva Dirigencia renunció y fue reemplazada por el ingreso del sexto candidato, Víctor Santa María. Cabe aclarar que si bien la reglamentación de la ley de cupo de 1993 establecía una tabla con el número de mujeres que debían integrar las listas (como mínimo) tomando como base el número de bancas en juego en cada distrito, no existía aún una reglamentación respecto al género de los/as reemplazantes en caso de renuncia lo cual, como queda manifiesto en este caso, constituía un punto de fuga en la efectividad de las cuotas.

¹⁴ <https://www.andytow.com/atlas/totalpais/capital/1996g.html>

¹⁵ <https://www.andytow.com/atlas/totalpais/capital/1996cc.html>

2.2. La inclusión del cupo femenino en la Constitución de la Ciudad Autónoma

El sistema partidario de la Ciudad estaba atravesando en la década del 90' profundos cambios con el surgimiento de fuerzas políticas renovadoras emergentes del descontento ciudadano con los partidos tradicionales (Mauro, 2012). Esto generó una gran influencia progresista en la construcción institucional del distrito (p.6). Los triunfos del radicalismo, y especialmente del FREPASO, imprimieron una dinámica significativa en el marco de la estatuyente. Ambos frentes eran opositores al gobierno nacional y tenían sus principales bases políticas en la Capital. El radicalismo había logrado rearmarse electoralmente en el distrito después de la debacle por la hiperinflación de Alfonsín, y el FREPASO por su parte venía sosteniendo desde 1994 la cabecera en las elecciones porteñas (Mauro, 2007).

La flamante constituyente acarrea las tensiones que se habían expresado en la nacional respecto al grado de autonomía que podía tener la Ciudad, y que se habían materializado en las limitaciones de sus incumbencias a través de la ley Cafiero (Landau, 2018). Estaban en conflicto dos perspectivas, por un lado, la independentista; y por el otro, una más conservadora que interpretaba la reforma como una modificación de la forma de gobierno de la Ciudad que no implicara necesariamente el cambio de status de la Capital. Según Landau (2018, p.249), para los entonces futuros aliados del Frepaso y la UCR, la “autonomía” se ligaba no sólo a una cuestión de alcances o de incumbencias, sino que expresaba una transformación mucho más profunda asociada a la irrupción de una nueva comunidad política. Esta mirada, consolidada por una amplia mayoría, fue la que imperó otorgándole un carácter fundacional al proceso de redacción de la Carta Magna porteña que inició sus sesiones el 19 de julio de 1996. Para los sectores mayoritarios en la convención, la Ciudad debía ser considerada un cuerpo político autónomo y sus habitantes “ciudadanos de la ciudad” (Ibid.). Esta perspectiva habilitó que los debates de la constituyente edificaran una concepción de ciudadanía propia del distrito en la cual la igualdad de género fue uno de sus pilares.

Valdivieso (2017) explica como los procesos constitucionales son especialmente importantes para el movimiento feminista en la medida en que las instancias refundacionales permiten evidenciar las desigualdades sustantivas y actualizar las concepciones de justicia y

bienestar social¹⁶. Si bien esta afirmación se construye en base al análisis de los procesos constituyentes nacionales de América Latina, dos particularidades del proceso local la vuelven trasposable a la CABA. Por un lado, el marco constituyente insertó el debate sobre la participación política femenina en los horizontes normativos de una nueva comunidad política y un status de ciudadanía propio del distrito. Por el otro, según Lopreite (2012) desde sus inicios la Ciudad se estableció como promotora del cambio político en materia de género, gracias a la receptividad por parte de un movimiento feminista arraigado en el distrito de las normas globales. En este sentido, el carácter fundacional y progresista de la constituyente porteña y el de la Ciudad como sede de las principales referentas del movimiento feminista nacional, favorecieron un tratamiento profundo de las cuestiones vinculadas a la igualdad de género que incluyeron referencias a la democracia paritaria.

Según me relató la convencional Lubertino en una entrevista personal (29 de mayo de 2021), a diferencia de lo que había sucedido en la Convención Constituyente Nacional de 1994, donde las mujeres feministas realizaban manifestaciones de activismo en la puerta de la convención, en este caso, eran ellas mismas las que estaban sentadas en las bancas:

La constituyente fue de puertas abiertas en todos los temas sociales y de derechos humanos. La participación de la sociedad civil era plena. Podrían intervenir en las reuniones de comisión. Fue una redacción muy participativa, pero en los temas de género no había tanta presencia porque las militantes del tema estábamos representadas por nosotras mismas. (Ídem).

La Red de Feministas Políticas (RFP) era el lazo que las agrupaba. Surgida en el IV Encuentro Nacional de Mujeres en 1989 y a partir del V Encuentro feminista latinoamericano y del Caribe que había tenido lugar en la localidad costera de San Bernardo, Provincia de

¹⁶ En el análisis de las reformas constitucionales realizadas a partir de la década del 90 en América Latina la autora señala un patrón común vinculado a la influencia de las posiciones feministas en esos procesos: “Los debates que se han generado para introducir nuevos principios y normativas, que permitan hacer más reales e inclusivas la democracia y la ciudadanía, se han afirmado en que “la igualdad de género es constitutiva de la democracia” y que se requiere también de nuevas formas de democracia política (paridad), económica (desmontar división sexual del trabajo), cultural (reconocimiento a la diversidad), entre otras” Estas concepciones provienen de la CEDAW (1979) y se han ido profundizando y ampliando a lo largo de las Conferencias Mundiales y regionales de la Mujer.

Buenos Aires en 1990¹⁷, la RFP se había organizado con el objetivo de conseguir la sanción nacional de la ley de cupo femenino (Daveiga, 2020). *“Todas las electas en esa elección éramos parte de esa red. Las radicales y las del frente grande éramos muy amigas a partir del feminismo y los Encuentros nacionales y logramos en tres meses construir una constitución con sentido paritario”* (M.J. Lubertino, entrevista personal, 29 de mayo de 2021). Esto garantizaba no sólo un clima de sororidad y transversalidad, sino también un número importante en las votaciones sobre los artículos referidos a la igualdad de género. Aunque el apoyo no era total y en el recinto se expresaban algunas resistencias de parte de convencionales de los distintos bloques, según Lubertino, el compromiso de Fernández Meijide (presidenta de la Convención), era que los asuntos se votaran con consenso, lo que abría a la negociación de ciertos temas y a la moderación de algunas expectativas.

Retomando el planteo de Lopreite (2012), en la Constitución porteña también se expresó la receptividad de las normas y debates internacionales sobre los derechos de género. Puntualmente, de la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), que había tenido lugar apenas unos meses antes estableció la necesidad de conjugar dos grandes lineamientos estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de mujeres a cargos electivos, y la transversalización del enfoque de género en todos los sistemas y estructuras, las políticas, procesos y procedimientos del Estado. Bajo esta orientación se formularon “Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos” a nivel nacional, regional y local en forma de leyes dictadas por los órganos legislativos o como actos de gobierno desde el Poder Ejecutivo, en varios de los países de la región (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2016). Cabe recordar que Argentina había sido pionera en materia de incorporación de las acciones afirmativas a la representación política con su ley de cuotas de 1991. No obstante, como señalábamos en la introducción del capítulo, los argumentos a favor de la paridad que comenzaban a emerger en Europa también ejercieron su influencia sobre la

¹⁷ Según Daveiga (2020), hacia 1990, en el “V Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe”, realizado en San Bernardo, se incorporaron formalmente las demandas de la “Red” para garantizar la presencia de las mujeres en el Congreso. Siguiendo a Barrancos (2010), Daveiga relata que la “Red de Feministas Políticas” aglutinó a un amplio conjunto de partidarias provenientes de la UCR (Unión Cívica Radical), el Partido Intransigente, el Justicialismo y el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), -expresión que había tomado el desarrollismo frondicista-, que reunieron esfuerzos para que fueran tratados los proyectos presentados en materia de cupo, y realizaron actividades conjuntas para convocar, en primer lugar, a las representantes de sus partidos en el Congreso.

perspectiva, retórica y los términos usados por las estatuyentes para dar marco al debate en la Ciudad, particularmente en relación a la participación política de las mujeres.

El Título 9° de la Constitución porteña denominado “Igualdad Entre Varones y Mujeres” fue el resultado del debate por separado de tres dictámenes que empalmados darían forma a los artículos 36, 37 y 38 de la nueva Constitución¹⁸. A continuación, presento un resumen, en base al Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad (Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016), de las discusiones y posiciones expresadas en torno a cada uno de estos dictámenes y que dieron como resultado la redacción final de título mencionado. Allí se expresan los impulsos de las ideas progresistas paritarias e igualadoras, y los límites y alcances que encontraron a la hora de concretarse en términos de derechos políticos y que se condensan en la redacción final del artículo 36¹⁹, clave para nuestro análisis.

- Orden del día N° 47: Igualdad entre varones y mujeres.

Este dictamen, proveniente de la Comisión de Políticas Especiales (Presidida por Eduardo Jozami del FREPASO) planteó la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas de la Ciudad. Esto incluía la elaboración de un Plan de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres, y la enumeración de los compromisos del gobierno de la Ciudad frente a las cuestiones estructurales de la desigualdad de género. Puntualmente, los patrones estereotipados, las responsabilidades familiares, la integración de las mujeres a la actividad productiva, la prevención y atención de la violencia, y las principales situaciones de vulnerabilidad: embarazo adolescente y la explotación sexual. Este dictamen no tuvo

¹⁸ Este debate tuvo lugar en la octava sesión ordinaria de la convencional estatuyente.

¹⁹ ARTÍCULO 36.- La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución. Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas. Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo. En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996).

mayores modificaciones en su tratamiento, fue aprobado por unanimidad y compone el artículo 38 de la Constitución de la CABA.

- Orden del día N° 56: Igualdad de derechos y responsabilidades de mujeres y varones, denominado en el seno de la convención “paridad entre varones y mujeres”.

Este dictamen producido por la comisión de Declaraciones, Derechos y Garantías (Presidida por Víctor Santa María – Nueva Dirigencia), contenía originalmente dos artículos. El primero proponía a la Ciudad como garante de la igualdad de oportunidades, trato y goce de todos los derechos de las mujeres a través de las acciones afirmativas en todos los ámbitos, organismos y niveles. En este sentido, establecía que tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales debían adoptar tales acciones para el acceso de las mujeres a los cargos electivos, de conducción y al manejo financiero. En un segundo artículo se establecían los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos básicos. Fue el dictamen más discutido del capítulo y requirió de modificaciones sustantivas en el recinto para su aprobación.

Aquí aparece uno de los primeros puntos de controversia en relación a la noción de democracia paritaria. El bloque peronista pidió excluir a las organizaciones sociales de la enumeración de organismos sobre las cuales la Ciudad debía garantizar la igualdad de género. Fundamentalmente la nueva redacción buscaba excluir a los gremios de los órganos en los cuales se debían ejercer las acciones afirmativas²⁰. Esto implicó establecer una línea divisoria entre los sujetos que podían ser obligados por el Estado al desarrollo de acciones afirmativas, y otros sobre los cuales la acción gubernamental podía ser rectora y de promoción. En esta

²⁰ Considerando el primer punto planteado se llegó a una redacción de acuerdo donde la Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el ámbito privado, entendiendo que es competencia de la ciudad garantizar en los organismos públicos de su dependencia, y promover en los ámbitos intermedios o públicos no estatales. En palabras del constituyente Ibarra: “Entonces, lo que si está claro es que todos quedan abarcados por esta obligación de garantizar la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres, que la Ciudad garantizará en su ámbito público y la promueve generando acciones positivas. Al respecto, la legislación determinará para cada área, como se garantizará, con medidas positivas, el acceso igualitario en el ámbito privado a todos los organismos y niveles y la promoción de la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres.” (VT p.665).

línea divisoria, los partidos políticos se establecieron como las únicas organizaciones no estatales con obligación de implementar las acciones afirmativas.

Respecto a la cuestión de los derechos reproductivos y sexuales como derechos humanos, se insertó un agregado vinculado a la protección integral de la familia, también a pedido del bloque peronista. Finalmente, la propuesta del primer artículo con las modificaciones acordadas fue incluida como primer párrafo del artículo 36 de la nueva constitución, y el correspondiente a los derechos sexuales conformó el artículo 37 de la misma.

- Orden del día N° 57: Partidos políticos y cupos.

Producido por la Comisión de Relaciones Interjurisdiccionales, Partidos Políticos y Democracia Directa. (Presidida por Enrique Martínez – FREPASO), establecía que las listas de candidatos no pudieran incorporar más del “...70% de personas de un mismo sexo con probabilidades de resultar electas ni tener tres personas del mismo sexo en forma consecutiva, incluyendo en el conteo el primer lugar de la lista” (CMCABA, 2016, p.676). En un segundo párrafo el dictamen proponía implementar el cupo en los acuerdos que concediese la legislatura para la integración de los cuerpos colegiados. El dictamen fue aprobado por unanimidad y fue integrado como segundo y tercer párrafo del artículo 36 de la nueva Constitución.

2.2.1. Los debates subyacentes al artículo 36 de la nueva constitución: entre el fortalecimiento normativo y el horizonte paritario.

El artículo 36 de la Constitución porteña, se conformó con los aportes de los últimos dos dictámenes mencionados. Según la convencional Lubertino (entrevista personal, 29/05/2021), la propuesta del orden del día 57° buscaba recoger los aprendizajes que el movimiento feminista había acumulado en relación a las estrategias disuasivas de los partidos políticos en torno a la implementación de la ley nacional de cupo femenino. Se buscaba de esa forma institucionalizar en la máxima jerarquía normativa de la Ciudad los criterios de regulación que permitieran garantizar la mayor efectividad posible del cupo femenino en términos de resultados. Para esto era necesario reducir al mínimo los márgenes de discrecionalidad de las elites partidarias o más precisamente cerrar la brecha entre la

legitimidad y la legalidad de las estrategias que eludían las previsiones del cupo y que en muchos casos conseguían el amparo judicial. En este sentido, las representantes feministas contaban con el conocimiento y experiencia directa respecto al devenir, argumentos y contrargumentos de las causas judiciales que se habían llevado adelante por incumplimientos del cupo.

Tula (2019, p.05), explica como la puesta en marcha de la Ley Nacional de Cupo Femenino tropezó con las dificultades propias de un sistema que, a la vez que obligaba a presentar candidatas en las listas partidarias, mantenía una modalidad de selección de candidatos/as de tipo cerrado sin ninguna norma que promoviera en paralelo la más mínima participación de las mujeres dentro de las organizaciones políticas. Las exigencias de la nueva legislación colisionaron con las resistencias de las elites políticas partidarias masculinizadas a ceder espacio en los lugares salidores de las listas electorales para las candidaturas femeninas. Esta situación llevó a que las militantes políticas de los distintos partidos y el Consejo Nacional de la Mujer²¹ debieran reclamar a la justicia por los incumplimientos como resultado de las lagunas y de la falta de claridad de la ley de cuotas y el decreto reglamentario (Lazzaro, 2008).

Desde su primera aplicación en los comicios de 1993 la ley de cuotas y su decreto reglamentario (379 de 1993) había suscitado un alto grado de conflictividad y judicialización por las estrategias minimalistas y evasivas de los partidos políticos (Tula, 2019; Lázaro, 2008). Cabe señalar que la mayor cantidad de fallos judiciales por la ley de cuotas se concentró en las elecciones de los años 93 y 95, con 30 y 49 casos respectivamente (2008). Incluso en las presentaciones de 1993 la Ciudad de Buenos Aires encabezó el ranking nacional con 5 causas, y en el 95 se ubicó en la mitad de la tabla con 3 causas (p. 61)²².

²¹ El Consejo había sido creado en 1992 como consecuencia de la ratificación de la CEDAW y con el objetivo de promover la participación femenina en la sociedad, así como para impulsar el desarrollo integral de las mujeres en cuanto a sus inquietudes y proyectos. Decreto Nacional 1.426/1992.

²² Cabe aclarar que el número de causas no dependía sólo de la cantidad de incumplimientos, sino de la voluntad de las candidatas o militantes a iniciar acciones legales para su corrección. En este sentido, Lázaro (2008) señala que el aumento de número de causas se debió a que la incorporación de las acciones afirmativas en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 amplió los términos de la legitimación activa de quienes podían recurrir a la justicia frente a los incumplimientos de las cuotas. Mientras que en la elección de 1993 el criterio judicial había sido habilitar sólo las presentaciones de quienes integraran las listas, en la elección del 95 la legitimación activa de ampliaba a todos los ciudadanos o ciudadanas ya que se interpretaba que los incumplimientos en las

En términos generales, las denuncias por incumplimiento se vinculaban mayormente con que la aplicación del cupo de 30% no se contabilizara en función de la magnitud partidaria (es decir de la cantidad de bancas que el partido renovaba en esa elección, y que era el criterio fijado por el decreto reglamentario) sino en función de la magnitud del distrito (es decir, el total de la lista). Frente a esto, los partidos argumentaban que la frase “*con posibilidad de resultar electas*” incluida en la ley de cuotas no debía confundirse con la “*probabilidad de serlo*” (Lazzaro, 2008, p. 59). Los partidos también argumentaban que el decreto reglamentario alteraba el espíritu de la Ley 24.012, por ejemplo, cuando establecía en la tabla anexa que cuando el partido renovara 2 bancas una de ellas debía ser ocupada por una mujer (Lazzaro, 2008). Consideraban que, en ese caso, la distribución era del 50% y no del 30% que era la proporción incluida en la ley y que el decreto aclaraba que debía interpretarse como mínimo.

Es en este contexto que las convencionales, nucleadas en la RFP, encontraron en la constituyente porteña de 1996 la oportunidad de dejar en claro los criterios de aplicabilidad de la ley de cuotas en el distrito a través de una nueva redacción. La formulación acumularía en un nuevo texto la experiencia adquirida en los tribunales frente a los argumentos esgrimidos por los partidos en las interpretaciones restrictivas de las cuotas. Las tensiones por la interpretación de la ley de cuotas se expresaron incluso en el seno mismo de la convención. Como señalábamos al comienzo del apartado, de las 20 mujeres electas (un tercio de los 60 convencionales) asumieron 19 por la renuncia de Pimpi Colombo y su reemplazo por Víctor Santa María. A la hora de la votación de este artículo se da un intercambio que transparenta las perspectivas respecto a las limitaciones de la letra de la ley frente a las estrategias violatorias de las elites partidarias.

proporciones en género en la confección de las listas afectaban directamente el derecho de los/as sufragantes. La legitimación incluía también a la Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer, organismo creado por el PEN en 1992 para promover la ley de cupo femenino y asesorar a las mujeres en todo el país (Tula, 2019). Este cambio fue clave no sólo en un sentido normativo, sino estratégico, ya que las mujeres candidatas tenían mayores dificultades para recurrir a la justicia en la medida en que eso podía generarles represalias por parte de las cúpulas partidarias. A su vez, la cuestión de la legitimación limitada contribuía a que la justicia no se expidiera sobre las cuestiones de fondo rechazando los planteos por este aspecto procesal.

Sr. Santa María. - Señora presidenta: solicité a la señora convencional Bullrich que me permitiera exponer por el bloque de Nueva Dirigencia, atento a que me encuentro sentado en esta banca porque una convencional de nuestro partido renunció, y la ley establece esta forma de determinar al suplente. Por eso pedí a mi bloque que me dejara exponer sobre este tema, acerca del cual desde ya adelanto nuestro voto favorable.

Somos conscientes de la crítica a la cual nos hemos expuesto por culpa de una mala ley, que no queremos que se vuelva a repetir. Por esta razón solicito que el texto que estamos considerando obtenga el voto afirmativo de toda la Convención, en honor de la compañera Colombo, quien tendría que estar aquí sentada (CMCABA, 2016, p. 697).

A lo cual Lubertino solicita una interrupción:

Sra. Lubertino. - Señora presidenta: agradecemos el honor que se nos rinde en esta disertación, pero los distintos bloques y las mujeres de esta Asamblea hemos reiterado en varias oportunidades el repudio a la inclusión en esta Convención, utilizando mecanismos que no tienen que ver con una ley que esté mal, sino con perversos procedimientos de interpretación, que cada vez que se quieren violar las leyes se van sofisticando.

Por eso en este texto hablamos de la integración efectiva de las listas. Las leyes no son malas sino cuando algunos violan su espíritu y a veces su propia letra. (Aplausos.). (Ídem).

Este intercambio pone en relieve la dinámica de la puja por la interpretación / reglamentación del cupo; y en particular, la cuestión de los reemplazos. Lo paradójico es que, aunque el artículo 36 viene a cristalizar criterios robustecedores de las cuotas, la cuestión de

las suplencias no se saldaría hasta la inclusión del cupo en la ley nacional y de la ciudad (años 2017 y 2018 respectivamente). En análisis pormenorizado del artículo, en comparación con la ley nacional de cupo, su decreto reglamentario y las previsiones constitucionales del 94, nos permite identificar los alcances acumulados hasta ese momento.

ARTICULO 36.- La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.

Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.

Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.

En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior. (Constitución de la CABA, 1996).

Por un lado, el artículo involucra a los partidos entre las organizaciones que deben implementar acciones afirmativas para garantizar la presencia de mujeres en sus órganos de conducción y financieros internos. El artículo 37 de la CN (1994) ya había establecido que *"La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral"*, la Constitución porteña retoma ese principio y detalla que el acceso de las mujeres debe garantizarse en todos los cargos y áreas.

Luego el artículo incorpora el criterio de distribución de bancas 70/30 por género establecido en la ley de cuotas, pero realiza dos modificaciones semánticas. Por un lado, a diferencia de la Ley 24.012 que definía que las mujeres debían estar en las listas en lugares con “*posibilidades de resultar electas*”, el artículo 36 cambia la formulación a “*probabilidades*”. Como señalábamos anteriormente, esta diferencia de palabras había servido de argumento de los apoderados partidarios para defender la colocación de las candidatas fuera de los lugares salidores de la lista. Una segunda diferencia semántica tiene que ver con la redacción sin géneros. Es decir, ya no se habla de una inclusión de un piso de mujeres, sino del establecimiento de un límite al desequilibrio de géneros en la conformación de las listas. Esto implica que la redacción abandona el concepto de “piso” de representación para plantear los límites en los dos sentidos (mínimo y máximo) y en forma equitativa para ambos géneros. Aunque numéricamente no se altera la proporción 70/30 lo cierto es que la redacción sin establecer cuál es el género minoritario tenía como horizonte de sentido la conceptualización de la democracia paritaria emergente por esos años en la discusión europea, particularmente en Bélgica y Francia²³.

La frase utilizada por la convencional Lubertino (UCR) en el marco de la convención da cuenta de la mixtura entre la defensa del articulado desde la narrativa de las acciones afirmativas y la inclusión de la cuestión paritaria como concepto:

... cuando estamos hablando de acciones afirmativas estamos describiendo, en todo caso, la paridad entre varones y mujeres. Estas acciones afirmativas que en algunos ámbitos serán hoy de aplicación para las mujeres, puede que en el futuro también deban serlo para los varones. De modo que es una aplicación paritaria para varones y mujeres. (JUSBAIRES, 2016, p.695).

La cuestión sobre no incluir tres personas del mismo sexo en forma consecutiva es un agregado a los alcances de la ley de cupo nacional, que fortalece la normativa local con un criterio de secuencialidad dándole carácter constitucional a lo incorporado en el decreto reglamentario. En el decreto 379 de 1993 se establecía una tabla en relación a la cantidad

²³ Francia y Bélgica establecieron reglas de paridad entre 1999 y 2002. Caminotti y Del Cogliano (2019).

mínima de mujeres que debían incluir las listas partidarias en los primeros lugares en función de la magnitud de bancas que renovara cada agrupación. Para el caso específico de aquellos partidos o alianzas que se presentaran por primera vez (es decir, no tuvieran un antecedente que les permita suponer las posiciones en condiciones de resultar electas a fin de calcular cuántas mujeres debían colocar en esos lugares), o para los que no renovaran ninguna banca, el decreto establecía:

...será indiferente colocar en el primer puesto a mujer o varón, pero en los siguientes lugares de la lista se incluirán regularmente UNA (1) mujer por cada DOS (2) varones hasta que se cubra el porcentaje mínimo que exige la Ley N° 24.012 dentro del número total de cargos. (Decreto 379 de 1993).

En tanto que las agrupaciones que renovaran dos bancas debían colocar una mujer y un varón en los primeros dos lugares. Todas las listas debían continuar con el criterio de dos y uno hasta completar el 30% sobre el total de los cargos.

Un solo aspecto de los propuestos por la OD 57 es omitido en el texto final del artículo. Me refiero al que proponía incluir taxativamente el primer lugar de la lista en el cálculo de los 3 lugares que no pueden ser asignados a las personas del mismo sexo. Este criterio, en línea con los saldos de los debates en torno a la aplicación del cupo, buscaba contradecir una interpretación restrictiva de la Cámara Nacional Electoral que había establecido en uno de sus fallos que el conteo podía iniciarse desde el segundo lugar (Lazzaro, 2008).

Una cuestión en la cual los/las convencionales fueron un paso más allá del fortalecimiento de la redacción, fue la incorporación del cupo a los cuerpos colegiados no electivos de la Ciudad. De esta manera, aparte de corregir los atajos que los partidos habían encontrado para eludir el cumplimiento estricto de la cuota, la constituyente avanzaba un escalón más incorporando un nuevo tipo de cargos sobre los cuales debía garantizarse el cupo. En palabras del constituyente Castells (PJ):

Hoy vamos a avanzar un poco más al mejorar y perfeccionar las normas de la ley 24.012 (de cupo femenino). Este avance lo vamos a concretar por medio de una

redacción más clara y un texto más abarcativo y amplio, que incluye no sólo las listas de candidatos sino también la integración de los cuerpos colegiados. (CMCABA, 2016, p.647).

La incorporación de las acciones afirmativas más allá de lo estrictamente electoral, y que en este caso se cristaliza en las designaciones de los cuerpos colegiados sobre los cuales presta acuerdo la Legislatura (Por ejemplo, a los/las miembros del Directorio del Banco Ciudad, del Tribunal Superior de Justicia, y la Auditoría), expresaba dos búsquedas simultáneas.

Por un lado, de acuerdo a lo establecido en la Convención de Beijín, las acciones afirmativas se consolidaban como medidas de acción positiva para alcanzar la igualdad sustantiva en los distintos ámbitos de la vida social, política y económica. Así lo expresaba la convencional Chiernajowsky (FREPASO):

En esta Constitución no estamos adoptando estas medidas de acción positiva sólo en el caso de la participación política a través del cupo, sino también respecto a otras situaciones que afectan la vida concreta de las mujeres en la sociedad. Lo hacemos en el terreno laboral donde el principio de igual remuneración por igual trabajo es una reivindicación todavía por conquistar. (CMCABA, 2016, págs. 633 y 634).

No obstante, por el otro, el nivel de injerencia que podía tener la Ciudad para garantizar las medidas especiales se puso en discusión cuando se trató la OD 56 y se estableció la línea divisoria a partir de la cual el Estado porteño podía “garantizarlas” exclusivamente en el ámbito público a la vez que los partidos políticos aparecían como los únicos sujetos obligados por fuera del ámbito estatal.

En este sentido, la extensión de las acciones afirmativas a los cargos públicos no electivos (en los cuerpos colegiados con acuerdo legislativo) en el ámbito estatal cristalizaba la búsqueda de la bancada feminista de alcanzar con el cupo todos los espacios posibles dentro de las limitaciones establecidas por el acuerdo general. Según me planteaba la convencional Collin: *“Nosotras teníamos que ir con el techo. Tomamos lo máximo que*

podíamos de donde estaba la discusión normativa en ese momento, ahí surgió la idea entre las convencionales de incluir a los órganos colegiados” (S. Collin, entrevista personal, 7 de junio de 2021). En palabras de la constituyente Barbagelata (FREPASO): “...los artículos que consideramos no han hecho más que receptor las recomendaciones de las Naciones Unidas: comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en los órganos y comités gubernamentales” (CMCABA, 2016, p.688).

La interpretación de estas medidas como cuestiones que equilibrarían en un sentido paritario las condiciones de varones y mujeres hacia una transformación social estuvo presente también en varias intervenciones de la sesión. Por ejemplo, el constituyente Brailovsky (ND) en un discurso que le valió de las felicitaciones públicas de los convencionales varones expresaba:

Con una visión globalizadora los constituyentes varones estamos apoyando e impulsando estas medidas que, en apariencia, sólo benefician a las mujeres. Pero tenemos en claro que no somos los opresores de las mujeres, sino que todos formamos parte de un sistema que tiene injusticias sobre todos y que requiere de la acción conjunta de varones y mujeres para redefinir los roles de los dos sexos en una sociedad democrática. (Ibid. p.649).

En este sentido la Convencional Silvia Collin (UCR) destaca como la constituyente porteña incorpora cuestiones que tienen que ver con la politización de lo privado y por lo tanto generan transformaciones en la propia noción del interés general:

También esta constituyente muestra un cambio de agenda. Se están incorporando temas que no se han incorporado en ninguna otra constitución, aún en las más recientemente modificadas. Aquí se hablaba de la reforma de la Constitución Nacional y quiero decir que aquí hay muchos temas que no se trataron en la Constitución Nacional. Creo que esto tiene que ver con una voluntad política y con una lectura distinta que también incorpora la lectura del género y la lectura que

muchas veces hacemos las mujeres acompañadas por varones, que entendemos que hay muchos temas que han dejado de pasar en la órbita de lo privado para incorporarse en la órbita de lo que es el interés general, más allá de que esto nos lleve a discusiones con fuertes factores de poder de nuestra sociedad. (Ibid., p.694).

Estos argumentos dan cuenta de la presencia de nociones vinculadas a la igualdad sustantiva y la paridad entre varones y mujeres como parte de una agenda de transformación social de profundo corte ideológico y político.

En síntesis, la incorporación del cupo femenino en la constituyente porteña representó para las mujeres de la RPF presentes en la convención, una oportunidad para fijar a nivel constitucional los estándares que permitieran una aplicación más efectiva de las cuotas en relación a un balance de sus efectos y la acumulación de saberes respecto a los argumentos y estrategias disuasivas de los partidos políticos para eludir la ley nacional de cupo. A su vez, la discusión se enmarcó en un proceso más general de definición de nuevos estándares para la ciudadanía de las mujeres en el distrito, lo que fue resultado de la combinación del carácter fundacional de la Convención y el acuerdo entre las fuerzas progresistas mayoritarias. El marco internacional estructuró el debate en las nociones de acciones afirmativas, igualdad de oportunidades y democracia paritaria, entendida esta última como un reequilibrio de las relaciones entre los géneros y una nueva concepción del interés general que incorporara las perspectivas y derechos de las mujeres. En este sentido, las definiciones alcanzadas dialogaban con los instrumentos internacionales a la vez que construían la fortaleza del caso local en una relación dialéctica (Lopreite, 2012; Caminotti, 2016).

2.2.2. Paridad y participación: el legado de la constituyente a la sanción de la Ley Orgánica de Comunas

Una última reflexión cabe en relación al carácter de democracia participativa que asume la Ciudad en su carta magna. En este sentido, la dimensión paritaria debería entrar en juego con nociones más amplias que las instituciones representativas. Si bien el artículo 36 hace mención a la igualdad en el goce de todos los derechos políticos, la participación ciudadana no aparece nombrada en este marco. No obstante, en el debate en la discusión sobre el dictamen que dio forma al primer párrafo del artículo la convencional constituyente

Lubertino (UCR) hace referencia a una cabal presencia de las mujeres también en los ámbitos de participación:

Queremos ser ciudadanas plenas opinando en el plan estratégico de la Ciudad o discutiendo el presupuesto participativo de la Ciudad, pero no un mero cupo o piso en el Poder Legislativo. Queremos figurar en los tres poderes del Estado, tomar decisiones en los organismos descentralizados de la Ciudad, que haya un plan de igualdad entre varones y mujeres que se elabore participativamente con la intervención y el consenso de los distintos actores sociales. (CMCABA, 2016, p.640)

La Constitución de 1996 estableció la descentralización político administrativa de la CABA en comunas. Cada una de ellas contaría con un órgano colegiado de gobierno de 7 miembros denominado “junta comunal”, cuyos integrantes debían ser elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional formando cada comuna a esos fines un distrito único. También se estableció que la Junta Comunal sería presidida por el miembro de la lista más votada (Artículo 130, CCABA, 1996). En cuanto a los requisitos para la conformación de las listas, la CCABA planteaba que eso sería establecido oportunamente por la sanción de una Ley electoral de la Ciudad de la cual el cupo consagrado en el artículo 36 debía ser un criterio rector.

2.3. Hacia la sanción de la Ley Orgánica de Comunas (LOC) paritaria

Si bien la Cláusula Transitoria 17° de la CCABA (1996) establecía un plazo no menor a 4 años ni mayor a 5 desde la sanción de la Constitución para la realización de las elecciones comunales (año que coincidía con el 2001) el proceso que llevó a las primeras elecciones de juntas demoró 10 años. Uno de los principales factores de esa mora estuvo dado por el sinuoso camino que atravesó el proceso de descentralización de la Ciudad y la extensión de los tiempos que llevaron a la sanción de LOC recién en el 2005. El proceso descentralizador tuvo idas y vueltas que demoraron la decisión política de encarar el debate legislativo para configurar los nuevos distritos comunales. Según Ghiglione, (2019) la misma coyuntura política, económica y social fue reconfigurando el mapa de prioridades de gestión, por un lado, y de acuerdos partidarios por el otro.

No fueron años sencillos para el sistema político local. La crisis del 2001 implicó el colapso del sistema partidario nacional conformando en la Ciudad una escena política fragmentaria y volátil que se expresó en la proliferación de partidos y líderes personalistas (Mauro, 2007, 2012). La salida de De La Rúa de la presidencia que terminó implosionando la Alianza entre el FREPASO y la UCR²⁴, y la centralidad de la Ciudad como escenario de las movilizaciones sociales, reforzaron los efectos de la crisis sobre este territorio. Pese a la debacle general, Ibarra, que había sido electo Jefe de Gobierno en el 2000 con el 49% de los votos, logró sostener la gobernabilidad asegurando la solvencia de las cuentas públicas y garantizando canales de diálogo con los colectivos de protesta emergentes, a partir de la implementación descentralizada de políticas públicas focalizadas (Mauro, 2012 p. 151). No obstante, el proceso de fragmentación partidaria avanzaba con una dinámica propia comenzó a menguar a partir del 2003. Con la asunción de Néstor Kirchner como nuevo presidente (electo con sólo el 22% de los votos), y su interpelación a construir legitimidad política a través de los logros de estabilización económica y la promesa de inclusión social, se dio lugar a un nuevo polo de acumulación del espacio progresista en una estrategia de “transversalidad” que encajaba con el perfil propio del Jefe de Gobierno y su armado político local (Mauro, 2007, 2012).

Ese mismo año Ibarra fue reelecto gracias al apoyo del oficialismo nacional y la convocatoria a un frente amplio y heterogéneo de sectores progresistas no peronistas nucleados en Fuerza Porteña, que garantizaron su triunfo en segunda vuelta frente a la figura emergente de Mauricio Macri como líder de la oposición local. La amplia coalición que coronaba Ibarra con su candidatura a Jefe de Gobierno iba acompañada por una diversidad de listas legislativas donde se loteaban los apoyos a la candidatura (Ibid.). En paralelo, Mauricio Macri, presentó su nuevo partido, Compromiso para el Cambio (CPC), en alianza con una pluralidad de fuerzas menores referenciados en la centroderecha del arco político (Mauro, 2012, p.155). Adicionalmente, otros dos espacios políticos relevantes terminaban de configurar la escena política local. Uno encabezado por Luis Zamora (Autodeterminación y Libertad), y otro resultante de la Alianza entre Patricia Bullrich y Ricardo López Murphy

²⁴ Conformada en 1997 había tenido a la Ciudad como distrito precursor.

(Recrear). El nivel de dispersión política electoral fue tal que se presentaron 28 fórmulas para el ejecutivo, 33 listas para diputados nacionales y 38 para legisladores²⁵.

Cabe aclarar que la elección de junio de 2003 fue la última en la cual el cuerpo legislativo se renovó en su totalidad (60 miembros). De quienes asumieron los mandatos, 30 los finalizarían en el 2007 y otros 30 lo harían en el 2005. Esto tenía como finalidad poner en funcionamiento la dinámica de renovación parcial cada dos años (Decreto 180-GCBA-2003)²⁶. El sistema proporcional sin piso, combinado con una magnitud amplia dio como resultado que las bancas se distribuyeran entre 11 de las 38 listas que se habían presentado a la elección legislativa.

Otro dato destaca a la elección del 2003: de los 60 cargos fueron electas 24 mujeres, alcanzando una proporción del 40%, 10 puntos por encima del piso establecido en el cupo. Este porcentaje fue un máximo de representación femenina hasta ese momento desde la aplicación de la cuota en las elecciones porteñas (Albaine, 2007) y en términos absolutos no se volvió a repetir esa cantidad de legisladoras electas en un sólo comicios. Aunque de las 24 asumieron 23 por un reemplazo en la lista de Autodeterminación y Libertad²⁷, durante el 2004 la legislatura contó con un número sin precedentes de mujeres en las bancas. En paralelo, la volatilidad del sistema político se manifestó en la Legislatura local. Mientras que entre 1997 y 2001 funcionaron cinco bloques parlamentarios, entre 2002 y 2003 el cuerpo se fracturó en alrededor de 25 bloques (Mauro, 2012, p.147). En el período 2004-2005 en el que se dio el tratamiento de la LOC la Legislatura estaba dividida en 20 bloques legislativos de los cuales 7 eran uninominales y 5 binominales.

Pese a la judicialización del incumplimiento constitucional de convocar a elecciones comunales en el 2001/2002, no fue hasta abril de 2004 que se inició formalmente en el recinto legislativo el camino definitivo para la sanción de la LOC. En esa sesión se dispuso la formulación de un proceso participativo de consulta a fin de construir una serie de acuerdos

²⁵ Resultados finales de los comicios del 24 de agosto de 2003: https://www.tsjbaires.gov.ar/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=3278&catid=65&Itemid=96

²⁶ <https://www.tsjbaires.gov.ar/images/stories/Elecciones2003/decreto%20de%20convocatoria%20n%20180-gcaba-2003.pdf>

²⁷ La cuarta candidata de Autodeterminación y Libertad, Patricia Alejandra Flores fue reemplazada por el candidato Daniel Omar Vega, noveno en la lista de los 8 electos/as.

básicos y se estableció como nuevo plazo para sancionar la ley, la fecha de votación del presupuesto 2004. En cumplimiento de ese compromiso, en noviembre del año siguiente se votó en general la LOC, pero cuestiones básicas como la cantidad y límites territoriales de las comunas, los criterios de distribución presupuestaria entre las mismas y las condiciones en las que debían desarrollarse las elecciones comunales, eran puntos sobre los cuales persistía el desacuerdo político (Ghiglione, 2019).

En relación al tema de las elecciones comunales, la principal disyuntiva estaba dada sobre la demanda de las organizaciones vecinales expresada a través de los bloques minoritarios en relación a que la elección de comunas debía realizarse desdoblada de otra elección distrital o nacional. Esta previsión buscaba darle un carácter fundante y autónomo a esas nuevas estructuras de gobierno, y evitar el efecto arrastre de las otras categorías electorales. En el mismo sentido, las organizaciones argumentaban que debía habilitarse a la participación electoral a los partidos comunales lo cual abría el debate respecto a la adeudada Ley de Partidos Políticos propia del distrito. La discusión incluía también posibilidades intermedias como que las elecciones comunales coincidieran con otros procesos electorales pero que sus boletas estuvieran despegadas de la tradicional “lista sábana”. Según la Legisladora Baltroc (mandato cumplido) (entrevista personal, 1 de junio de 2021) *“había una fantasía de que los comuneros iban a salir de los vecinos del barrio”*. A su vez, las demandas de representación política no involucraban referencias a la cuestión de género

El tema de género no aparecía, no estaba en los barrios y casi no salía en la legislatura.

Los grupos que venían impulsando la ley no lo tenían en cuenta. Algunas diputadas vimos que era un tema que iba a quedar en el olvido, pero cuando llegó a la legislatura ahí si fue más fácil poder imponerlo. (Baltroc, entrevista personal, 1 de junio de 2021).

2.3.1. La introducción del debate sobre la paridad en el marco de la sanción de la LOC

Fue en ocasión de la votación en general de la LOC que la distribución por género de las listas de candidatos/as a las juntas comunales se insertó en el debate a instancias de las

Legisladoras. La narrativa planteada por una coalición transversal de legisladoras, tomó como base las discusiones y saldos normativos precedentes en la estatuyente porteña.

La Legisladora Baltroc del Bloque del bloque binominal Alternativa Popular fue la primera en plantear la alternancia en las listas como una forma de garantizar el cupo. Considerando la multiplicidad de partidos que pudieran presentarse en las elecciones, y la probabilidad de habilitar la participación a organizaciones no partidarias, sobre una magnitud de 7 miembros, Baltroc preveía que de no implementarse la alternancia de género las mujeres quedarían excluidas de las juntas comunales.

El contexto de fragmentación política, sumada a la posibilidad de incorporar nuevos actores a la competencia electoral, fueron los factores que contribuyeron al diagnóstico planteado por la Diputada. De esta forma, la alternancia por género fue esgrimida en primer término como una medida instrumental para garantizar la aplicación efectiva del cupo. Así fue expresado en su intervención en el tratamiento en general de la LOC:

En ese sentido, queda licuado el cupo. La ley debería garantizar la alternancia uno a uno del género. (Aplausos). En una lista de siete, garantizar el 30 por ciento de un mismo sexo –cuando pueden entrar tres partidos políticos– es muy difícil si no hay alternancia uno a uno. Esto debe estar explicitado en la ley. (Versión taquigráfica, sesión 30/11/2004, Legislatura CABA).

No obstante, el tema no generó mayores repercusiones durante esa sesión que sólo consagró una votación en general de la LOC, pero sin avanzar con su articulado y por lo tanto, dejando aún sin definición los temas planteados.

Durante el año 2005, y en un contexto de profundización de la crisis política en el distrito en el marco del conflicto iniciado por la tragedia de Cromañón que derivaría en la destitución del Jefe de Gobierno en marzo de 2006, se logró avanzar en el tratamiento en particular de la LOC. En junio de ese año, se convocó a una nueva sesión especial. El proyecto en tratamiento incluía una referencia a la igualdad de género en el artículo 13, que otorgaba a las comunas intervención, en el marco de sus competencias, en todos los temas sobre los cuales la Constitución había incorporado políticas especiales. En una enumeración

amplia se incluían cuestiones tan generales como el derecho a la salud, hábitat, cultura, deporte, seguridad, las personas con necesidades especiales; y en ocasión del tratamiento del artículo en el recinto se incluyeron las áreas de función pública, ciencia, tecnología y turismo, que la comisión redactora había definido originalmente dejar afuera por ser temas que difícilmente pudieran tener un desarrollo ligado a la descentralización y la participación ciudadana.

No obstante, el proyecto no incluía ninguna referencia a la cuestión del cupo ni a la participación política de las mujeres en general. A la hora de tratar el artículo 19 sobre el gobierno de las comunas el tema volvió a insertarse en el debate a instancias de la Diputada Suppa miembro del bloque Frente para la Victoria. La Diputada solicitó que se incorporara en el artículo 19, sobre la integración de las juntas, un agregado que hiciera referencia al artículo 36 de la Constitución porteña como requisito para su integración. Complementariamente, la diputada proponía la incorporación de una cláusula transitoria que estableciese que hasta tanto sea aprobada la Ley Electoral de la Ciudad, las listas de miembros a la junta comunal no pudieran incluir dos personas del mismo sexo en forma consecutiva. En su breve discurso Suppa fundamentó la propuesta en el espíritu del artículo 36 de la Constitución y que lo reglamentado allí como 70/30 *“debía ser un piso de la participación de mujeres en las listas”* (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA). Con la misma interpretación planteada previamente por la Diputada Baltroc; Suppa sostuvo que, de no avanzarse a la alternancia por género, las mujeres serían omitidas en los órganos comunales.

Si dejábamos la ley de cupo vigente las mujeres iban a quedar en el tercer lugar y ninguna mujer iba a acceder a integrar el cuerpo de la comuna. Por eso dijimos, vamos por el 50 y el 50. Eso lo acordamos con las mujeres de los otros bloques. Estábamos todas de acuerdo. (Suppa, Ana María, entrevista personal, 31 de mayo de 2021).

No obstante, las resistencias no se hicieron esperar. El diputado Enríquez (Juntos por Buenos Aires) cuestionó el pedido de la cláusula transitoria aludiendo que sería inconstitucional por no respetar la prohibición de tres personas consecutivas del mismo sexo. Con una interpretación restrictiva el legislador consideraba que el establecimiento de la alternancia violaba el texto constitucional. Este argumento fue apoyado por Herrera Bravo

(Frente Compromiso para el Cambio). Por su parte, De Estrada (Juntos por Bs As) que ejercía la Vicepresidencia del cuerpo, solicitó que se aclarara que la demanda de las diputadas era sobre la composición de las listas, y no sobre la composición final de las juntas comunales. En general todos ellos cuestionaron si debían incluir la referencia al artículo 36 que de todas formas al ser constitucional iba a regir sobre la elección comunal independientemente de su mención.

En contraposición a esos planteos, legisladoras de distintos bloques pidieron la palabra y manifestaron su acuerdo con las iniciativas de la Diputada Suppa (FPV). Alicia Bello (Frente Compromiso para el Cambio) y Paula Bertol (Juntos por Bs As) plantearon su apoyo a la cláusula transitoria contradiciendo a los miembros preopinantes de sus bloques. Otros diputados varones, como Rebot y Kravetz del Frente Para la Victoria, al que pertenecía la Diputada Suppa manifestaron su acompañamiento a lo expresado por la Diputada de su bloque considerando que la propuesta requería de todas formas un tratamiento particular en el marco de la comisión mixta.

Las Legisladoras defendieron la propuesta con distintos argumentos basados en interpretaciones más amplias o precisas de la Constitución porteña. El fundamento principal consistía en aclarar que lo que el texto constitucional planteaba debía interpretarse como un piso para las leyes posteriores. Bello incluso arguyó la excepcionalidad de elegir por primera vez a un cuerpo ejecutivo colegiado, ámbito que la constitución porteña había incorporado bajo la regulación del cupo. Realizando el mismo cálculo de distribución de los/las comuneros/as entre 2 o 3 listas, la legisladora insistió con el planteo respecto a que si a las mujeres se les concede el tercer lugar de las listas *“nos estaríamos quedando sin representación de la mujer. Por eso, creo que éste es un tema especial que merece un tratamiento especial...”* (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA). En refuerzo, la Diputada La Ruffa (FPV) argumentó en relación al encabezado del artículo 36 sobre el rol de la Ciudad en garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito de su competencia

Si no se incorpora una norma, como la propuesta en la cláusula transitoria, es complejo hacer real y efectiva la igualdad de trato y oportunidad entre varones y mujeres, este cuerpo se tiene que dar la posibilidad de pensar cuáles son las

herramientas positivas que vamos a sancionar para lograr la verdadera igualdad en la participación política. (VT, 8/6/2005, Legislatura CABA).

De esta manera, las nociones de democracia paritaria expresadas en la constituyente de 1996 se incorporaron al debate y saldaron la discusión respecto a una interpretación amplia de los derechos políticos de las mujeres consagrados en la Constitución de la CABA.

Finalmente, se votó afirmativamente la incorporación de la mención al artículo 36 de la Constitución en el artículo 19 de la LOC y se dispuso que la propuesta de cláusula transitoria pasara a ser considerada por la comisión mixta. El primero de septiembre se dio sanción definitiva a la ley incorporando la cláusula transitoria primera de paridad tal cual había sido redactada en la propuesta original. De esta manera, las comunas se crearon como la primera institución paritaria de la Ciudad.

Pocas leyes tuvieron un plazo tan amplio y participativo de discusión como la LOC, no obstante, la cuestión de la participación política de las mujeres no se había puesto en agenda hasta sus instancias finales. El escenario de fragmentación política fue la oportunidad que encontraron las legisladoras para justificar la necesidad de incorporar la alternancia como forma de garantizar la efectividad del cupo en los nuevos cuerpos colegiados. *“Nos cruzamos con Ana (Suppa) y se votó. Nos paramos y empezamos a pedir la palabra para insistir y votar esto. Se tuvo que aceptar por una cuestión de lo que era políticamente correcto”* (Baltroc, entrevista personal, 1 de junio de 2021). A su vez Suppa recuerda que tenían dos propuestas acordadas entre las legisladoras, una de máxima, que era pedir la secuencialidad hasta el final de la lista, y otra de mínima que era garantizar la presencia de mujeres en al menos uno de los dos primeros lugares. Las Legisladoras (mandato cumplido) me comentaron que el hecho de que fuera aprobada la propuesta de máxima sorprendió a la bancada feminista que venía preparada para un escenario de mayor disputa²⁸.

Distintos factores permiten explicar esta situación. Todos los artículos de la ley de comunas requerían de 40 votos para su aprobación lo cual demandaba acuerdos amplios y transversales para cada artículo de la ley. En los años 2003 y 2004 la legislatura contaba con

²⁸ Testimonio de las Legisladoras Silvia La Ruffa y Ana María Suppa en entrevistas personales.

23 y 22²⁹ mujeres respectivamente, número que estaba por encima del piso de 2/3 establecido en el cupo y permitía una masa crítica potente de representación femenina. Según Albaine (2007), aunque en el periodo 1997 - 2007 solo un 30% de las legisladoras mujeres presentaron proyectos vinculados a los temas de género, se configuraron una serie de alianzas interpartidarias y por bloques que construyeron solidaridades y permitieron algunos avances normativos, particularmente, en relación a la temática de la maternidad³⁰. Pero los proyectos frustrados también fortalecieron la conformación de una coalición de legisladoras. En la entrevista personal desarrollada con la ex legisladora Suppa, esta menciona como un antecedente importante en esa construcción, el tratamiento durante el 2004 del proyecto sobre Educación Sexual Integral que había sido encabezado por el diputado Kravetz del FPV, el acompañamiento suyo como compañera de bloque, y de la legisladora Polimeni del Frente Compromiso para el Cambio. El proyecto, recuerda la legisladora, despertó una resistencia inusitada por parte de los sectores de la Iglesia Católica, que incluyeron manifestaciones muy duras en los medios de comunicación del por entonces Cardenal Jorge Bergoglio; y de los sectores conservadores dentro de la legislatura entre los cuales Santiago de Estrada (Juntos por Buenos Aires) era uno de sus principales voceros. Las estrategias del sector conservador lograron instalar el rechazo al proyecto, pero en resistencia se construyeron solidaridades transversales entre las mujeres que apoyaban la agenda de género. En este contexto, la alternancia de género en las listas comunales aparecía como una cuestión “políticamente correcta” que podía ser conferida a la nutrida bancada femenina (mención de Suppa en la entrevista personal).

A su vez, la incorporación de 105 nuevos cargos sobre los cuales no había un antecedente inmediato anterior, implicaba, a diferencia de lo que había sucedido con la ley de cuotas, que las incorporaciones femeninas no requieran del desplazamiento de varones consolidados previamente en esos roles o candidaturas. Por otra parte, las legisladoras (mandato cumplido) entrevistadas también mencionaron como un factor que facilitó la

²⁹ En 2004 la Diputada Vilma Ripoll es reemplazada por Marcos Wolman, ambos de Izquierda Unida.

³⁰ Ley 418 del 2000 “Crease el Programa Integral de Salud Reproductiva”. Ley 1040 de 2003 “Dispónese que toda mujer tiene derecho en el transcurso del trabajo de parto y el momento del nacimiento como así también en la internación cuando su condición lo requiera a estar acompañada por la persona que ella elija”.

incorporación de la paridad, la indeterminación que primaba en ese momento respecto a cuál sería el plazo de implementación efectiva de las comunas ni quiénes iban a ser los sujetos/as políticos que aspiraran a formar parte de las primeras juntas. El sistema político porteño se hallaba en plena reconfiguración, a punto tal, que pocos meses después sería destituido el Jefe de Gobierno. La ex convencional Silvia Collin (entrevista personal) comentaba el desfasaje producido entre el diseño institucional de la Ciudad plasmado en la Constitución porteña y la dinámica política del distrito. *“La constitución busca articular un diseño de participación ciudadana con un esquema de representación política de partidos, pero la ingeniería empieza a florecer en un momento donde los partidos estaban dinamitados”*. En este sentido, pese a la sanción de la ley de comunas en el año 2005, todavía quedarían 7 años por transcurrir para que sean electas las primeras juntas comunales.

2.4. Recapitulación

La inclusión de la secuencialidad y alternancia de género en la LOC fue el resultado de la coordinación transversal de un conjunto de legisladoras de distintos bloques que, en un contexto de fragmentación partidaria, evaluaron la necesidad de reforzar la cuota vigente para garantizar la efectividad en la incorporación de las mujeres en este nuevo eslabón de gobierno. En este sentido, la paridad en las comunas corresponde con los criterios de lo que Caminotti y del Cogliano (2019) conceptualizan como una primera generación de reformas de paridad de género que tienen lugar en el ámbito subnacional; y con Freidenberg y Muñoz Pogossian (2019, p. 2) denominan como segunda ola de cambios institucionales a nivel regional. En ambos casos, y en coincidencia con los debates que llevaron a la sanción de la paridad en las comunas, esta se enmarca aún en el lenguaje de las políticas de acción afirmativa (Caminotti y Del Cogliano, 2019, p.206).

No obstante, los argumentos utilizados se basaron en las conquistas feministas plasmadas en la Constitución porteña, que se construyeron a su vez, sobre el balance de las acciones disuasivas de los partidos en la implementación del cupo femenino, y su conjugación con ideas emergentes de paridad política que ya se encontraban presentes en el debate internacional. Allí también fue clave la articulación transversal de la RFP, el contexto fundante de la convención y la presencia mayoritaria de fuerzas progresistas en la conformación de la estatuyente. La Ley de cupo Femenino y su decreto reglamentario, que

regían por default sobre las instituciones del distrito, así como las prerrogativas incluidas en la CN fueron incorporadas al texto de la Constitución porteña con modificaciones que disminuyeran el nivel de discrecionalidad partidaria en su aplicación. La conjugación con las ideas emergentes de paridad política generó un marco de igualdad de género como horizonte de la nueva comunidad política instaurada.

Nueve años más tarde, la Ciudad inauguraba la paridad electoral de género en el contexto de la creación de un nuevo eslabón institucional de gobierno que tendría la característica sui generis de ser un “ejecutivo colegiado”.

CAPÍTULO III: La implementación de la paridad en las comunas

En este capítulo nos proponemos analizar descriptivamente la implementación de la paridad de género en las comunas a través de las tres elecciones comunales que tuvieron lugar en 2011, 2015 y 2019. Cabe mencionar que, si bien la LOC se sancionó en el 2005, no fue sino hasta julio de 2011 que se realizaron las primeras elecciones a juntistas.

Como vimos en el capítulo anterior, la introducción de la alternancia y secuencialidad de género en las listas por parte de la coalición interpartidaria de legisladoras que sancionaron la LOC en 2005, se construyó como un enforcement del cupo establecido en la Constitución porteña. En su cálculo, las legisladoras daban por hecho un cumplimiento minimalista del cupo por parte de los partidos, quienes reproducirían sus prácticas de marginación de las mujeres en el nuevo eslabón institucional. Esto, sumado a la fragmentación política, y el sistema proporcional con magnitud mediana, daría como resultado la exclusión de las mujeres de las juntas comunales. En ese análisis, el hecho de que se tratara de un “cargo nuevo” no excluía del pronóstico las potenciales estrategias defensivas de los partidos en relación a la incorporación de mujeres en los primeros lugares de las listas a juntistas comunales.

Este último punto constituye una particularidad que distingue al caso de las comunas respecto a la mayor parte de la literatura sobre los efectos de la aplicación de reformas electorales inclusivas sobre cargos representativos. A diferencia de las cuotas y paridad que operaron sobre cargos vigentes generando espacio en los lugares espectables de las listas para las candidaturas de mujeres, en las juntas comunales nos encontramos con la característica de que la secuencialidad y alternancia de género es constitutiva del cargo. Como describimos en el capítulo precedente, las comunas se crearon formalmente con paridad de género desde su origen, y sin el antecedente inmediato de un cargo similar.

No obstante, la paridad comunal no estuvo acompañada de medidas que incidieran sobre la estructura interna de los partidos políticos en materia de género. Pese a que la Constitución porteña establecía explícitamente que los partidos debían implementar las acciones afirmativas para la igualdad de género (Art. 36), la Ciudad nunca reguló una ley de partidos políticos, y los autorizados a competir para los cargos locales son (incluso hasta la actualidad) los partidos nacionales de distrito. La descentralización política de la Ciudad en

comunas tampoco implicó habilitar nuevas organizaciones en la competencia política. Como planteamos previamente, la demanda de las organizaciones vecinales de habilitar partidos comunales o la postulación de candidatos/as por fuera del monopolio de los partidos nacionales no prosperó por una decisión unánime del sistema político.

Por otro lado, todo el proceso de descentralización y la puesta en funcionamiento de nuevos 105 cargos de representación política estuvo íntimamente ligado a las estrategias de los partidos y las necesidades de la reconfiguración del sistema político de la Ciudad con posterioridad a la crisis del 2001. Su situación relativa como oposición y/o oficialismo, fue rearticulando sus estrategias en función del cálculo sobre las ventajas o desventajas que les representaría el reescalonomamiento de la política distrital (Halvorsen, 2019). A su vez, la implementación de las elecciones de justistas fue funcional a la dinámica de fragmentación y recomposición del sistema de partidos de la CABA hacia una tendencia bi-coalicional (Mauro, 2012; Noya Iglesias 2020.).

Según la literatura, podemos diferenciar entre un cumplimiento sustantivo o minimalista de la paridad, de acuerdo a los lugares que los partidos les asignan a las mujeres en las listas electorales (Caminotti, Page, Zarate, Bucciarelli, 2018). Se entiende por “*cumplimiento sustantivo*” aquel que se expresa cuando los partidos están comprometidos con los objetivos de la paridad en términos de resultados y promueven la igualdad de género, favoreciendo la elección de mujeres, por ejemplo, cuando las designan en el encabezamiento de las listas (2018, p.06). En tanto, se entiende que los partidos realizan un “*cumplimiento minimalista*” cuando se limitan a respetar las exigencias básicas impuestas por la legislación y no posicionan a mujeres más allá de lo que indica estrictamente la normativa (2018, p.06; Archenti y Tula, 2017).

En base a estos elementos, el análisis de la paridad en las comunas nos permite observar el desempeño de la paridad de género en el marco de un proceso de creación institucional, y comprender de qué manera inciden los condicionantes de la representación femenina en este contexto específico. El argumento principal de este capítulo es que la paridad comunal tuvo un alto grado de cumplimiento y efectividad en base a una normativa electoral robusta y su compatibilidad con el sistema electoral. No obstante, la originalidad del cargo no eximió a los partidos políticos de un cumplimiento minimalista respecto a la

incorporación de mujeres en los encabezamientos femeninos. Esto último repercutió en una mínima proporción de mujeres presidentas de juntas y un diferencial a favor de la representación de los varones en el número total de juntistas electos/as. En este sentido, si bien las comunas no cuentan con un antecedente inmediato anterior, las jerarquías internas de los partidos políticos en tanto “*gatekeepers*” perduraron en esta nueva categoría institucional reproduciendo las prácticas minimalistas en el cumplimiento de la paridad.

En la primera parte del capítulo reconstruimos a partir de fuentes secundarias la cristalización institucional de las comunas como resultante del mandato constitucional, la legislación específica, pero también de las dinámicas del sistema político que condicionaron su implementación. Luego, analizaremos las características que asumió el sistema político de la ciudad en este período y particularmente, la forma en que los partidos rearticulaban sus estrategias en función de la estructura de oportunidades que implicaba el reescalamiento distrital. En tercer lugar, daremos cuenta de la configuración del sistema electoral para las comunas (incluida la normativa paritaria), el cual es resultado del acoplamiento de normativas nacionales y distritales que fueron modificándose durante el período de estudio.

En la segunda parte analizaremos la efectividad de la paridad en las comunas porteñas a partir de las variables institucionales (el régimen electoral de género, el sistema electoral y las magnitudes distrital y partidaria), y caracterizaremos el desempeño de los partidos en relación a los encabezamientos femeninos. De esta manera buscamos exponer nuestro argumento principal del capítulo, en relación a la fortaleza del Régimen Electoral de Género de las comunas y el cumplimiento minimalista de los partidos que se expresa en la escasez de encabezamientos femeninos. Finalmente indagaremos en los matices del comportamiento de los partidos, intentando profundizar en potenciales explicaciones.

3.1. La cristalización institucional de las juntas comunales: originalidad del cargo y su funcionalidad con el sistema político local (centralidad de los partidos políticos)

3.1.1. Aspectos formales del gobierno comunal: una institución sui generis

Desde el punto de vista formal las comunas son unidades territoriales de gestión política y administrativa descentralizada, constitucionalmente determinadas por la Constitución de CABA (en adelante CCABA) (1996) y legalmente reglamentadas a partir de

la LOC de 2005. Como vimos en el capítulo anterior, el título sexto de la Constitución porteña estableció los lineamientos generales respecto al diseño institucional de las comunas y delegó en la Legislatura la sanción de una ley específica al respecto. Entre los aspectos determinados constitucionalmente podemos distinguir por un lado, aquellos destinados a garantizar la descentralización administrativa como la transferencia de funciones de gobierno a una unidad territorial definida; y por el otro, la descentralización política: cuando ese proceso conlleva procedimientos democrático – electorales (Bosier, 2002).

En cuanto a la descentralización administrativa, el artículo 128 de la CCABA establece las funciones de planificación, ejecución y control correspondientes a las comunas en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad (GCBA), cuidando que estas no interfieran con el “interés general” de la CABA. Entre sus competencias exclusivas, las comunas detentan la administración autónoma del presupuesto y patrimonio, la iniciativa legislativa y las funciones de mantenimiento de las vías secundarias y los espacios verdes en el marco de su delimitación territorial. En tanto, les corresponde de forma concurrente con la administración central las cuestiones de planificación, control y fiscalización de los servicios gubernamentales; el cumplimiento de las normas locales, actividades de gestión de políticas sociales y proyectos comunitarios; y la administración de la mediación vecinal para la resolución alternativa de conflictos. En relación a la autonomía presupuestaria la CCABA establece que la comuna debe planificar su propio presupuesto y que la administración central debe asignarle en la Ley de Presupuesto Anual un monto apropiado para el cumplimiento de sus fines y las competencias que se le asignen. A su vez, la distribución del presupuesto entre las distintas comunas debe garantizar criterios de equidad, y de compensación y redistribución de las diferencias estructurales. En relación a la descentralización política, la CCABA establece el gobierno de las juntas comunales como un órgano representativo de siete miembros elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional y listas adecuadas a la ley electoral y de partidos políticos (Art. 130 CCABA); y establece en el marco de cada comuna la creación de un consejo consultivo de participación ciudadana.

La sanción de la LOC en el 2005 vino a resolver el mandato constitucional sobre la organización, competencia y delimitación geográfica de las comunas. En un contexto de

fragmentación partidaria y crisis política creciente, los/as legisladores/as lograron reunir los dos tercios necesarios para resolver finalmente los temas controversiales que habían demorado incluso más allá de los plazos constitucionales, la sanción de la ley. Así se determinó la división territorial de las comunas en 15 unidades de gestión política y administrativa descentralizada que para los fines de la elección comunal conforman un distrito único³¹. En la misma línea, la ley saldó los debates sobre la delimitación de las competencias exclusivas y concurrentes, y los parámetros de la distribución presupuestaria que para estos fines contarían los gobiernos comunales (Ghiglione, 2019).

En materia de “*gobierno de las comunas*” la LOC estableció que los mandatos de los/las comuneros/as duran cuatro años y la renovación del cuerpo se realiza en forma total. La convocatoria a elecciones comunales le corresponde al Jefe de Gobierno, y en caso de que coincidan con los comicios de otras autoridades, se habilitan boletas u opciones separadas (aunque este último punto fue modificado posteriormente y todas las elecciones comunales se realizaron en convivencia con las de otras autoridades³²). Los/as juntistas sólo pueden ser reelegidos/as una vez o dejar pasar un periodo para un tercer mandato. A su vez, como vimos en el capítulo anterior, a través de la incorporación de una cláusula transitoria se estableció que las listas a juntistas debían conformarse alternando el género de los/las postulantes.

Respecto a la remuneración de los/las juntistas, la ley establece una dieta para los/las comuneros/as equivalente al 60% del salario que cobran los/las legisladores/as de la Ciudad, y un 10% adicional para quienes ejercen la presidencia. El artículo 28 de la LOC asigna a los/as presidentes de comuna la administración general de la misma, y el artículo 29 define entre sus atribuciones dirimir en caso de empate la votación de la junta comunal, convocar y presidir esas reuniones, y elaborar el temario de las mismas. También corresponde al/la presidente/a convocar al consejo consultivo, rendir cuentas semestralmente ante el mismo, y

³¹ Las comunas se organizaron territorialmente nucleando barrios con un criterio aproximado de 200.000 habitantes. En este sentido, los distritos únicos que cada una de estas pasaba a constituir para las elecciones comunales reemplazaron a las antiguas circunscripciones electorales y nuclearon en su interior a los circuitos electorales previamente constituidos.

³² Durante la etapa previa al proceso electoral se modificó el artículo 20 de la ley 1777 para permitir que en las boletas electorales el cuerpo de Juntas Comunales fuera pegado a los restantes. La medida fue justificada por el oficialismo porteño por los bajos niveles de conocimiento del proceso de descentralización en sí y de la elección comunal en particular (Augugliaro y Yedro, 2012, p.14).

participar en representación de la comuna en el Consejo Intercomunal (instancia de articulación entre las comunas y el gobierno central). En este sentido, el/la presidente/a es institucionalmente la cara visible de la junta frente al concejo participativo y el GCBA, administra los recursos económicos y las competencias presupuestarias; y su voto tiene carácter doble en caso de empate. Los recursos simbólicos, materiales y políticos disponibles son significativamente mayores al del resto de sus colegas.

Todas estas características formales convierten a las juntas comunales, en una institución sui generis dotada de la singularidad de ser un cuerpo ejecutivo colegiado (Noya Iglesias, 2020). Este modelo institucional no tiene comparación en nuestro país. No son intendencias porque son ejercidas por un cuerpo colegiado con representación proporcional, pero tampoco son un consejo deliberante porque sus funciones son ejecutivas. En este sentido, los/las comuneros/as se caracterizan por la hibridez de su rol: por un lado, son funcionarios/as de base con tareas ejecutivas en una posición colegiada, pero a la vez, son elegidos/as por el voto popular y obligatorio, y son la representación de su partido al interior del gobierno (Noya Iglesias, 2020, p.10).

3.1.2. Ambigüedad entre descentralización política y desconcentración administrativa: la funcionalidad de las comunas con el sistema político y las estrategias partidarias

Una de las discusiones principales en relación a la configuración institucional de las comunas está dada por el debate respecto al grado de desconcentración - descentralización que implican en la práctica estas unidades de gobierno. Trabajos recientes dan cuenta de la cristalización institucional de las comunas como ámbitos de desconcentración administrativa (a través de los cuales la estructura centralizada del GCBA canaliza una atención ágil y cercana de los servicios públicos su gobierno) que conviven con un alto grado de descentralización política por la elección popular de los/las juntistas (Ghiglione, 2019; Noya Iglesias, 2020; Halvorsen 2019).

Respecto a la deficiente descentralización administrativa, los/as autores/as mencionan como determinante la creación en 2011 (días antes de la primera elección a comunas) de 18

Unidades de Atención Vecinal (UAC) con sede en los principales barrios porteños³³. Las UAC se crearon en el ámbito de la Subsecretaría de Atención Ciudadana del GCBA, como Organismos Fuera de Nivel (F/N) bajo su dependencia (Decreto N° 376/GCBA/2011) (Halvorsen 2019, Noya Iglesias 2021, Ghiglione, 2019, p.55). Estas tenían entre sus objetivos la coordinación y optimización de los servicios brindados por los distintos ministerios y la derivación y seguimiento de los reclamos vecinales a las distintas unidades de gobierno encargadas de resolverlos. En la práctica, lo que buscaba la administración central a través de las UAC era mantener en vigencia el esquema de los Centros de Gestión y Participación (CGP) que desde 1996 eran las delegaciones de la proto-descentralización del gobierno porteño. Con posterioridad a la sanción de la CCABA, el gobierno de De La Rúa instaura 16 CGP que fueron la base del modelo de descentralización hasta la implantación de las comunas (Augugliaro y Yedro, 2012). Cada CGP era considerado una Dirección General en la estructura de la Secretaría de Descentralización de la Ciudad y estaban a cargo de un/a Director/a General designado por el gobierno central quien ejercía su conducción administrativa y funcional. (Ghiglione, 2019).

La convivencia entre las UAC y el flamante gobierno comunal implicaba una superposición entre las funciones que debían asumir las comunas y la continuidad del esquema de desconcentración que habían implementado los distintos jefes de Gobierno hasta ese momento (Noya Iglesias, 2020; Ghiglione, 2019). Eso llevó a los Legisladores/as opositores y a las asociaciones vecinales a cuestionar pública y judicialmente las UAC. Primero, en 2013 un fallo de primera instancia las consideró “comunas paralelas” y declaró su ilegitimidad. Pero, fue apelado por el Gobierno de Macri y revocado en 2014 por el Tribunal Superior de Justicia Porteño lo que habilitó la permanencia de las UAC hasta el presente, funcionando las mismas en los edificios comunales (Ghiglione, 2019, p. 57; Noya Iglesias, 2020). Otro dispositivo que señala Ghiglione en detrimento de las funciones comunales, es la implementación del Buenos Aires Elige, una plataforma digital que nuclea un conjunto de propuestas a ser votadas por los vecinos de la ciudad y que, de ser ganadoras, se transforman en compromiso de gobierno del Poder Ejecutivo (p.116). Esta metodología

³³ San Nicolás, Recoleta, San Cristóbal, Barracas, La Boca, Balvanera, Caballito, Flores, Lugano, Mataderos, Parque Avellaneda, Floresta, Devoto, Villa del Parque, Villa Urquiza, Belgrano, Palermo, Villa Crespo.

participativa es interpretada como un reemplazo de las competencias comunales en la medida que establece un “modo de relación entre ciudadanos y la Jefatura de Gobierno” que no involucra la figura del comunero (p.116) y se superpone con el carácter participativo de los concejos consultivos.

En base a esta descripción, institucionalmente las comunas configuran un esquema ambiguo que combina, por un lado, un bajo grado de descentralización funcional, catalogada como desconcentración administrativa, y un alto grado de descentralización política desplegada a través de la implementación del voto directo de 7 representantes por comuna (Ghiglione, 2019; Noya Iglesias, 2020). En este esquema, la falta de autonomía de las comunas respecto a sus competencias y presupuesto limita la autoridad de la junta comunal y afecta en forma directa el rol de quienes acceden a esa representación, y la jerarquía y funcionalidad que el cargo de “comunero/a” adquiere en el contexto gubernamental y en el sistema político distrital (Noya Iglesias, 2020).

Según Halvorsen (2019), el devenir del proceso de descentralización (en tanto tensión entre la descentralización y la desconcentración) estuvo fuertemente asociado a las estrategias de los partidos políticos a través de sus legisladores/as y bloques parlamentarios. Durante los 15 años que transcurrieron entre la sanción constitucional y la primera elección comunal en 2011, sus decisiones en torno a la institucionalización de las comunas se basaron en percepciones cambiantes sobre la estructura de oportunidades políticas que implicaba el re-escalonamiento de la política electoral porteña en diferentes momentos del contexto político nacional y distrital. Particularmente, el débil desempeño del PRO en las elecciones de medio término del 2009 generó una ventana de oportunidad para que las asociaciones vecinales y los/as legisladores/as opositores forzaran al gobierno de Macri a institucionalizar la descentralización y tuvieron lugar en 2011 las primeras elecciones comunales (Halvorsen, 2019). En esa misma línea, según Noya Iglesias (2020), el proceso de descentralización política en la CABA y específicamente la creación de un cargo representativo zonal que puso en disponibilidad 105 nuevos cargos de elección popular, está directamente asociado a la profesionalización de la política local y a ser un instrumento para la estabilización de un sistema político en crisis en el cual cada fuerza política negocia al interior de su frente posiciones estratégicas en las listas de cada una de las comunas (págs. 37, 73).

Una vez creadas las comunas, estas proveyeron una nueva arena territorial a los partidos para desarrollar su despliegue político electoral. No obstante, el aprovechamiento que estos realizaron de esta nueva escala varió entre el oficialismo y la oposición. En el caso del PRO (partido que estuvo en el gobierno durante todo el período de implementación), las comunas fueron una oportunidad para demostrar la eficiencia en la administración de los asuntos urbanos en detrimento de una politización de las mismas (Halvorsen, 2019). Esta estrategia estaría fuertemente asociada a la tradición tecnocrática y un discurso gerencial del PRO, así como la apuesta partidaria al uso de las nuevas tecnologías y redes sociales como forma de interacción entre el gobierno y la ciudadanía (Ibidem). En este sentido, pese a su desempeño electoral, que los llevo a obtener sistemáticamente la mayoría en todas las comunas (con excepción de las comunas 4 y 8 en la elección del 2019), el PRO fue reacio a transferir autonomía a las juntas y fomentar las instancias participativas en las mismas (Halvorsen, 2019, Noya Iglesias 2020, Ghiglione, 2019). Por su parte, para los partidos de la oposición, las comunas fueron una oportunidad para desplegar las redes de activismo territorial, contar con militantes rentados a tiempo completo, intervenir en los conflictos expresados en sus territorios respectivos, y aspirar a un reconocimiento simbólico de las gestiones de los/las comuneros/as que pueda oportunamente traducirse en votos (Halvorsen, 2019; Noya Iglesias 2020).

3.2. La dinámica del sistema político entre 2011 y 2019

Noya Iglesias (2020), sostiene que la puesta en práctica de la institución representativa comunal responde a las necesidades de representatividad de la dinámica del sistema partidario local y su tendencia coalicional. Según Mauro (2012) luego de la crisis de 2001 se instaló en la Ciudad un formato partidario basado en la articulación variable entre líderes con popularidad en la opinión pública, fragmentos de estructuras territoriales y cuadros políticos y técnicos en disponibilidad (p. 147). En este sentido, la construcción de un cargo representativo de 7 miembros por comuna, más allá de la labilidad de su rol, contribuiría a canalizar la pluralidad de expresiones políticas surgidas en la post crisis y sus realineamientos posteriores en torno a dos polos (Noya Iglesias, 2020). Para ver la cuestión de la fragmentación y el impacto de la dinámica del sistema político en mayor detalle vamos

a realizar un repaso de los resultados electorales para la categoría comunal en las elecciones de juntistas comunales en los mandatos 2011, 2015 y 2019.

En 2011 se desarrollaron las primeras elecciones a las juntas comunales. Como señalamos previamente, a diferencia de lo que estaba previsto originalmente en la ley de comunas, las elecciones a juntistas coincidieron con la renovación de legisladores/as y Jefe/a de Gobierno. Esta situación, que se reiteró en 2015 y se reforzó en 2019 con la simultaneidad con las elecciones a cargos nacionales, implicó que las comunas se conviertan en una categoría “*de arrastre*” de las preferencias electorales sobre cargos de mayor jerarquía, al ser el último eslabón de una larga cadena de boletas anexadas.

Volviendo al 2011, el contexto político estaba atravesado por las aspiraciones de reelección de Mauricio Macri que había sido electo en el 2007 por la Alianza Propuesta Republicana. Como principal oposición se encontraba la fórmula integrada por los candidatos Daniel Filmus y Carlos Tomada en representación de la Alianza Frente para la Victoria³⁴ (que había logrado reagrupar a las fuerzas progresistas y peronistas del distrito tras su desdoblamiento en el 2007). La tercera fuerza competitiva en esa elección estaba encabezada por Pino Solanas a cargo de Proyecto Sur³⁵, un frente integrado por una serie de partidos del campo de izquierda progresista (Libres del Sur, Socialista y Gen entre otros) que había resultado segunda en la elección de medio término para legisladores de la Ciudad en el 2009. Si bien se presentaron 17 alianzas para las elecciones comunales, los lugares en las juntas se distribuyeron entre las 3 fuerzas políticas que habían tenido el mejor desempeño en la disputa por los cargos principales del distrito. La Alianza Propuesta Republicana³⁶ (PRO) fue el partido vencedor en las 15 comunas logrando en todas ellas la presidencia de las juntas y obteniendo alrededor del 55% de las representaciones comunales que se distribuyeron de 3 a 5 escaños por comuna. El Frente para la Victoria (FPV) se impuso como la segunda fuerza del distrito alcanzando el 30% de las bancas comunales las cuales se distribuyeron de 1 a 3 escaños por comuna. Por último, la agrupación Proyecto Sur (PS) obtuvo alrededor del 15%

³⁴ Justicialista - De la Victoria - Intransigente - Nueva Dirigencia - Kolina - Red por Buenos Aires - Corriente Martín Fierro - Humanista - Frente Grande - Movimiento de Participación Popular

³⁵ Nueva Izquierda - Socialista Auténtico - Socialista - Buenos Aires para Todos - Generación para un Encuentro GEN - Movimiento Libres del Sur

³⁶ Propuesta Republicana - Demócrata - Demócrata Progresista

de los escaños comunales totales los cuales se distribuyeron a razón de 1 por comuna. En función de estos resultados los cuerpos colegiados se conformaron de acuerdo a las siguientes combinaciones del cuadro 1.

Cuadro 1: combinaciones de cantidad de juntistas por frente electoral según comuna (2011).

Comunas	Comuneros electos por frente						
	1	2	3	4	5	6	7
dos							
trece							
uno							
tres							
cuatro							
cinco							
siete							
diez							
once							
doce							
catorce							
cinco							
ocho							
nueve							
quince							

Fuente: elaboración propia sobre datos TSJ CABA.
Referencias: amarillo PRO, azul FPV, verde PSUR.

En las elecciones del 2015 el oficialismo porteño volvería a salir victorioso en las 15 comunas y las juntas se volvieron a distribuir entre 3 fuerzas, pero con algunos cambios en la dinámica política. Por un lado, ese año Mauricio Macri competiría por la presidencia de la República resultando ganador en octubre. En las elecciones porteñas Rodríguez Larreta (Jefe

de Gabinete del gobierno local de Mauricio Macri) sería electo Jefe de Gobierno en representación de Unión Pro (PRO) tras haber vencido por 10 puntos de ventaja en la PASO a la ex Vice Jefa de Gobierno de Macri Gabriela Michetti. La novedad estaría dada por la desaparición de Proyecto Sur y la integración de algunos de los partidos que lo componían junto con la UCR, la Coalición Cívica y Confianza Pública al Frente Energía Ciudadana Organizada (ECO). ECO surge como fuerza política en 2015, en busca de reorganizar lo que había quedado de la coalición UNEN formada por la confluencia de Proyecto Sur con otras fuerzas como la coalición cívica y el radicalismo. Esta coalición había obtenido muy buenos resultados en las elecciones legislativas de 2013, posicionándose como segunda fuerza en la Capital Federal (Ariza, March y Stillo, 2017 p. 200). Para la categoría Jefe de Gobierno la Alianza ECO presentó a tres candidatos/as que responderían a las principales variantes internas de la fuerza emergente. Por un lado, Martín Lousteau, uno de los candidatos más populares ya que había sido ministro de Economía del Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hasta la implosión del conflicto sobre las retenciones agropecuarias por la Resolución N 125 (2007- 2008), quien contaba a su vez con el apoyo de Elisa Carrió y Ernesto Sanz, cabezas de la Coalición Cívica y la UCR, partidos centrales en la conformación del frente. En la otra lista competía Graciela Ocaña quien contaba con un pasado como Diputada Nacional (2003-2007) por el ARI, el partido que había sido creado por Elisa Carrió del cual dimitió para ocupar el cargo de ministra de Salud durante la primera gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2009). Finalmente, la pata radical de este frente la representaba Andrés Borthagaray, arquitecto y militante de la UCR desde hace varios años (Ariza, March y Stillo, 2017 p. 200). Finalmente, Lousteau fue el candidato más votado en la primaria e incluso llegó a disputar la segunda vuelta con Rodríguez Larreta que se consagró Jefe de Gobierno por primera vez. Cabe aclarar que los/las dirigentes de ECO estaban aliados a nivel nacional con el PRO en el frente de Cambiemos que junto a otros partidos accedieron a la Presidencia de la República en el mes de octubre.

Las elecciones comunales se desarrollaron en simultáneo con las otras categorías locales y fue la primera vez se realizaron las PASO para los cargos distritales. Para la categoría comunal se redujeron significativamente el número de agrupaciones en

competencia pasando de 17 en 2011 a 10 en esta oportunidad. Unión PRO³⁷ (nombre que recibiría en esta oportunidad la alianza oficialista) retuvo la presidencia en el total de las comunas e impuso de 3 a 5 comuneros/as por comuna alcanzando el 52,4% de las/os juntistas. El segundo lugar lo obtuvo la lista de ECO que consiguió un 24,8% de las bancas comunales desplazando al FPV (22,9%) de su lugar de segunda fuerza y alcanzando ambas agrupaciones una distribución de entre 1 y 2 bancas por comuna.

Las combinaciones para el segundo mandato de comuneros arrojaron un panorama de mayor diversidad en las combinaciones respecto a la elección anterior:

³⁷ Propuesta Republicana - Demócrata Progresista - Unión por la Libertad - De la Ciudad en Acción - Unión del Centro Democrático - FE - Movimiento de Integración de Desarrollo

Cuadro 2: combinaciones de cantidad de justistas por frente electoral según comuna (2015).

Comunas	Comuneros electos por frente						
	1	2	3	4	5	6	7
dos							
seis							
once							
doce							
trece							
catorce							
uno							
cuatro							
ocho							
tres							
cinco							
siete							
nueve							
diez							
quince							

Fuente: elaboración propia sobre datos TSJ CABA.
Referencias: amarillo PRO, Azul FPV, rojo ECO

En las elecciones de 2019 la situación cambiaría en muchos sentidos, Por un lado, por primera vez desde el 2011 las elecciones locales coincidían en todas sus categorías con las elecciones nacionales en las que también se disputaba la Presidencia de la República. Rodríguez Larreta estaría accediendo a su reelección a Jefe de Gobierno por la lista Juntos por el Cambio (JXC), alianza que representaba la conjunción entre los sectores nucleados en ECO y los históricos integrantes del PRO. A su vez, el Frente para la Victoria pasaría a conformarse como Frente de Todos (FDT) reintegrando en una nueva coalición política a los

sectores peronistas que habían dirimido del FPV durante el gobierno de Cristina Kirchner y en las elecciones de 2015. El Frente de todos retomaría el lugar de segunda fuerza en el distrito y los espacios en las juntas comunales se distribuirían por primera vez entre las dos principales fuerzas políticas³⁸. La Alianza Juntos por el Cambio obtendría aproximadamente el 63% de las bancas comunales, alcanzando la presidencia en 13 de las 15 comunas. Por primera vez, el Frente de Todos alcanzaba el 37% de las bancas lograba la presidencia en las comunas 4 y 8. Tras esta elección las comunas quedaron conformadas de la siguiente manera:

³⁸ El número de alianzas que compitieron en las elecciones comunales se había reducido a 4 o 5 según la comuna.

Cuadro 3: combinaciones de cantidad de comuneros por frente electoral según comuna (2019).

Comunas	Comuneros electos por frente						
	1	2	3	4	5	6	7
dos							
trece							
seis							
once							
doce							
catorce							
uno							
tres							
cinco							
siete							
nueve							
diez							
quince							
cuatro							
ocho							

Fuente: elaboración propia sobre datos TSJ CABA.
Referencias: amarillo Juntos por el Cambio, Azul FDT.

En este breve repaso podemos observar que el número de fuerzas competitivas que ingresaron a la distribución de las juntas comunales pasó de tres en 2011 y 2015, a dos en 2019. En paralelo, se iban reduciendo el número total de alternativas políticas que incorporaban la categoría comunal en la disputa política local, pasando de 17 en el 2011 a 10 en el 2015, y finalmente, en 2019 disputándose algunas comunas entre 4 o 5 listas. Así, el formato partidario basado en la articulación variable entre líderes con popularidad en la opinión pública, fragmentos de estructuras territoriales y cuadros políticos y técnicos en

disponibilidad que se había instalado en la Ciudad con posterioridad al 2001 fue dando lugar a la emergencia de dos grandes coaliciones que lograron integrar hacia el 2019 las partes dispersas estabilizando nuevamente el sistema político porteño (Mauro, 2012, p. 147). En este sentido, la lógica de coalición impacta en la distribución de lugares en las listas comunales que se usan como forma de “pagar” a los nuevos aliados con cargos institucionales según su peso político. Al coincidir las elecciones comunales con las de Jefe de Gobierno en las 3 ocasiones, e incluso con las presidenciales en 2019, el efecto arrastre producido por los cargos de mayor jerarquía cierra el círculo que hace funcional la integración coalicional a través de los cargos comunales. Esta caracterización resulta clave para comprender la especificidad del cargo institucional sobre el cual esta tesis se propone analizar los condicionantes de género en la representación y el impacto de la paridad en la estructura de oportunidades para las mujeres que “hacen política” en el distrito. Si bien la junta comunal es una institución *sui generis*, singular y paritaria desde su origen, su emplazamiento se produce sobre las dinámicas del sistema político y en particular sobre las estrategias de los partidos en el marco de la estructura de oportunidades que el reescalamiento de la política local implica para unos y otros.

3.3. La normativa electoral para la elección de los/las justistas con paridad en las listas

Como describíamos en el capítulo anterior, la secuencialidad y alternancia de género para las elecciones comunales fue incorporada a la LOC como una “*cláusula transitoria*” que establecía que las listas no podían incorporar a dos personas del mismo sexo en forma consecutiva. Lo transitorio de la cláusula implicaba que esta tendría vigencia hasta tanto la Ciudad sancionara su Código Electoral. La elaboración de una normativa específica y autónoma que regulara los procesos electorales en la Ciudad fue una asignatura pendiente que recién se concretó en el año 2018. Hasta ese momento, la regulación electoral, y el régimen de género para las categorías comunales se compuso de la amalgama entre el Código Electoral Nacional (que regía en forma supletoria hasta que la Ciudad sancionara una ley al respecto), y la normativa sancionada por la Legislatura porteña para adaptar al distrito la incorporación de las Primarias Abiertas Simultaneas Obligatorias (PASO), y habilitar la Boleta Única Electrónica (Ley 4.894 sancionada en diciembre de 2013 comenzó a regir en

las elecciones de 2015). Todo esto, tomando como base el artículo 130 la Constitución de CABA que establecía que los/las 7 comuneros/as serían elegidos en forma directa con arreglo al régimen de representación proporcional, formando cada comuna, a esos fines, un distrito único.

Otra normativa pendiente desde la sanción de la CCABA fue la Ley de Partidos Políticos de la Ciudad. Esta cuestión, sobre la que no hubo avances legislativos hasta el momento, tuvo protagonismo durante la discusión de la LOC. En ese contexto los/as representantes de las organizaciones vecinales nucleadas en el “movimiento comunero” demandaban la habilitación de “partidos comunales” para competir en esa nueva instancia. El argumento mayoritario de los/las legisladores/as era que esa cuestión debía resolverse a través de la pendiente ley de partidos de la Ciudad, y que hasta tanto eso no sucediera no podía autorizarse la competencia de otro tipo de agrupaciones a través de la LOC.

En Argentina la administración de los procesos electorales y de los partidos políticos está bajo la jurisdicción del Poder Judicial. Si bien el Poder Ejecutivo convoca a las elecciones, garantiza la logística, financia a los partidos políticos a través de un fondo partidario permanente y las campañas políticas a través de un fondo especial y la distribución de espacios de publicidad; la jurisdicción administrativa sobre el proceso electoral y el otorgamiento de las personerías y control de la vigencia y cumplimiento de las normativas de los partidos; así como la oficialización de listas electorales, autorización de boletas, designación de autoridades de mesa y autorización de fiscales, el escrutinio definitivo y la proclamación de ganadores/as le corresponden a la justicia electoral. En las distintas provincias esto se compone de los juzgados federales en materia electoral quienes administran las elecciones nacionales en esos distritos y la personería de los partidos nacionales en esos territorios. Por su parte, los juzgados provinciales electorales hacen lo propio respecto a las categorías y partidos provinciales. No obstante, en CABA la justicia electoral distrital no se habilitó hasta la sanción del Código Electoral de 2018. Previo a eso, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (TSJ, CABA) condujo directamente la administración electoral durante las elecciones locales mientras que el Juzgado Federal N°1 le corresponde la administración de las elecciones nacionales en el distrito.

A su vez, como la Ciudad no legisló su propia ley de partidos políticos, los únicos habilitados a competir en las elecciones nacionales y distritales son los partidos nacionales de distrito que habilita el Juzgado Federal y están regulados por la Ley Nacional 23.298, Orgánica de Partidos Políticos. Una vez que obtienen la personería, los partidos nacionales de distrito pueden competir tanto en las categorías nacionales: elecciones a Diputados y Senadores nacionales, Parlamentarios de Mercosur (jurisdicción CABA)³⁹; y locales: Jefe/a y Vice-Jefe/a de Gobierno, Legisladores/as y para las juntas comunales de todas las comunas donde estén en condiciones de presentar candidatos/as con sus correspondientes respaldos de adhesiones.

Recapitulando, en 2011 las primeras elecciones para juntas comunales se realizaron bajo el régimen de la cláusula transitoria primera de la LOC y la vigencia del Código Electoral Nacional en forma supletoria. En el 2015 a estas regulaciones se le sumó la incorporación de la instancia de las PASO y la boleta única electrónica. Si bien las PASO fueron adoptadas a nivel nacional a partir de las elecciones del 2011, la CABA las incorporó para sus cargos distritales recién desde las elecciones del 2015 a través de la sanción de la Ley 4.894 de 2013 “Régimen normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias”. La normativa PASO local incluiría un umbral de 1,5% de los votos para que las listas de precandidatos pudieran participar en la distribución de los cargos para la conformación de la lista final, y definía el sistema D’hondt como el método que debían utilizar las juntas partidarias para la conformación de las listas definitivas. Respecto al cupo de género y la paridad, la Ley de PASO local (4.894 CABA) establecía que para su oficialización las listas debían cumplir con el artículo 36 de la Constitución porteña (cupos femenino) y la Ley 1.777 (LOC) en el caso de las listas comunales (es decir, que confirmaba la vigencia de la paridad en ambas instancias electorales, PASO y generales para los cargos comunales).

A partir de las elecciones de 2019 comenzó a regir la cláusula transitoria tercera de la Ley 6.031 de 2018, flamante código electoral porteño (CECABA), que establecía un puente

³⁹ Para Parlamentarios/as del Mercosur jurisdicción Federal y para la categoría de Presidente/a y Vice sólo pueden competir los partidos nacionales que son aquellos que acumulan la personería distrital en 5 provincias contándose la CABA como una de ellas.

con la cláusula transitoria primera de la LOC y la previsión de que la paridad rigiera también en las listas correspondientes a la PASO. No obstante, la nueva clausula introdujo una modificación a la Ley 4.894 (PASO locales) y abrió a la posibilidad de que las propias agrupaciones políticas definan la modalidad de distribución de las posiciones en las listas definitivas respetando la paridad y alternancia, relevándolas del uso obligatorio de la fórmula D'hondt. De esta forma se resolvió normativamente una situación de acople entre la normativa de las PASO locales y la LOC que había requerido de la intervención del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) en uno de los casos de confección de las listas en el 2015⁴⁰ (Almaraz y Eizaguirre, 2019).

Otra novedad que trajo la cláusula transitoria tercera del CECABA fue la previsión para que en caso de renuncia, fallecimiento o inhabilidad sobreviniente de los/as precandidatos/as, candidatos/as o juntistas los reemplazos se realicen por la persona consecutiva en la lista, o suplente, *respetando el género de la persona saliente*. Esto marca una modificación con el artículo 23 de la LOC que establecía las sucesiones por orden de lista sin definir requisitos de género.

En resumen, como consolidamos en el cuadro 4, más allá de las modificaciones y desarrollo de nueva normativa en materia electoral de la Ciudad, el principio de paridad y alternancia en la conformación de las listas para las juntas comunales se mantuvo como criterio en las tres elecciones realizadas hasta el momento. En las dos primeras por la vigencia de la cláusula transitoria primera de la Ley 1.777 (LOC) y en la del 2019 por la cláusula transitoria tercera del nuevo CECABA. El sistema D'hondt como formula proporcional también fue el sistema vigente en las tres elecciones para la conformación de las juntas. A partir del 2015 se implementaron las PASO locales y el criterio de paridad y alternancia rigió para la conformación de listas de ambas instancias. Pero, si bien en la primer PASO del 2015

⁴⁰ El apoderado de la lista “Hay Equipo” (una de las listas internas de la alianza Unión Pro) presentó ante el Tribunal Superior de Justicia un recurso de revocatoria a la lista final presentada para miembros comunales por la Junta Electoral Partidaria de la Alianza Unión PRO. En este caso, la Junta Electoral Partidaria había resuelto los arreglos de la lista final realizando corrimientos dentro de cada una de las listas internas para cumplir con los mandatos de la paridad y de representación proporcional (D'Hondt). El apoderado proponía realizar los ajustes una vez conformada la lista final y no dentro de cada lista interna. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia resolvió desestimar el recurso respetando los criterios partidarios aplicados para la confección de la lista. (Almaraz y Eizaguirre, 2019, p.44).

las juntas electorales de las agrupaciones políticas estaban obligadas a implementar el D'hondt para la conformación de la lista final, a partir de las elecciones del 2019 las alianzas pudieron establecer su propia fórmula de distribución de bancas de la lista que compita en las generales. Por último, a partir de 2019 en caso de que se produzca una vacante por distintos motivos en alguna de las juntas, la persona que asuma en reemplazo debe ser del mismo género que la persona saliente.

Respecto al tipo de lista, en las 3 elecciones comunales se utilizaron las listas cerradas y bloqueadas en conformidad con el Código Electoral Nacional. Si bien en el 2015 se aplicó por única vez el Sistema de Boleta Única Electrónica, esto no alteró el esquema de boleta cerrada y bloqueada. El sistema proporcional D'hont fue de acuerdo a la Constitución Porteña el que se utilizó para la distribución final de las siete bancas por comuna.

Cuadro 4: Normativa local vigente en las elecciones comunales

	<i>ELECCIONES COMUNALES</i>		
	2011	2015	2019
Artículo 130 de la CCABA	X	X	X
Clausula Transitoria Primera de a LOC (1777) (Alternancia y paridad)	X	X	
LEY PASO CABA (4.894)		X	
CLAUSULA TRANSITORIA TERCERA CECABA (6.031)			X

Fuente: elaboración propia en base leyes nacionales y de la CABA.

Finalmente, a partir de las elecciones de 2019, y por la misma cláusula transitoria tercera del nuevo código electoral, la paridad comenzó a regir también para la lista de legisladores/as, lo cual completó el cuadro paritario de todos los cargos legislativos o proporcionales locales. Cabe aclarar que la sanción del CECABA incorporó la paridad en todos los cargos mencionados, no obstante, como su vigencia corría desde el 2020 fue necesario que se incorporara la cláusula mencionada para que la paridad se implemente desde 2019 en la categoría legislativa. En adición, para las elecciones de 2019 a nivel nacional entró en vigencia la Ley Nacional 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación

Política por lo que la elección de 2019 fue la primera que contó con paridad en todos los cargos representativos colegiados del distrito. Esta Ley también incorporó la paridad de género en las autoridades partidarias como requisito de vigencia de los partidos políticos nacionales, que como mencionábamos al principio del apartado, son los únicos habilitados a competir en el distrito.

Cuadro 5: Implementación de la paridad en los cargos electivos en CABA

ELECCIONES EN CABA

	2011	2015	2019
PARIDAD EN LISTAS COMUNALES	X	X	X
PARIDAD EN LISTAS LEGISLATIVAS			X
PARIDAD EN LISTAS CAMARA DE DIPUTADOS/AS Y SENADORES/AS			X

Fuente: elaboración propia en base a legislación electoral nacional y distrital.

La elección de 2019 también fue la primera en la que las candidaturas comunales convivieron con la elección a la presidencia de la República y las otras categorías nacionales. Si bien en un principio la LOC incorporó la previsión de que las elecciones de comunas debían hacerse en forma independiente o con boletas separadas de las otras categorías electorales, desde el 2011 eso se modificó y tanto en esa instancia como en la del 2015 las elecciones comunales convivieron con las elecciones legislativas y a Jefe/a y Vice Jefe/a de Gobierno siendo las comunas la única lista con composición paritaria en ambos comicios.

3.4. Análisis de la efectividad de la paridad de género en el ingreso a las juntas comunales

Desde la inauguración del mandato comunal en 2011 el número de mujeres electas como juntistas en forma agregada en las 15 comunas ha sido de 48 en cada elección (2011, 2015, 2019) sobre el total de 105 cargos disponibles en cada oportunidad. Esto implica que

fueron electos 9 varones más por cada comicios y, por lo tanto, que la distribución de bancas entre uno y otro género fue de 47,7% para las mujeres y 52,3 % para los varones. A su vez, sólo dos mujeres por mandato accedieron electivamente a la presidencia de las juntas comunales. Las 6 presidentas pertenecieron a PRO/JXC, el frente que ganó todas las presidencias de comunas desde el 2011 al 2019 con excepción de las comunas 4 y 8 en este último periodo.

La comparación de la proporción de mujeres electas respecto al 50% en tanto cuota paritaria es un indicador de la efectividad de paridad (Archenti y Albaine, 2012). Contrastar el porcentaje de mujeres electas con el objetivo de la norma paritaria permite cuantificar los resultados obtenidos, identificar los déficits de la representación femenina y las barreras que inciden en su consecución. En el caso de las comunas porteñas la diferencia entre la paridad y el porcentaje de mujeres electas es de -4,3% en los tres periodos analizados. Un punto que llama la atención es la continuidad de esa diferencia en el transcurso de los tres mandatos comunales. En este sentido, la evidencia sobre comunas aporta datos que contradicen la hipótesis sostenida por una parte de la literatura sobre representación descriptiva de las mujeres, respecto a que la antigüedad de las normas genera un aumento en la proporción de mujeres electas como resultado de un proceso de aprendizaje respecto a la participación de las mujeres en los cargos (Freidenberg y Garrido Da Sierra, 2021).

Cuadro 6: Efectividad de la paridad sobre el total de juntistas electos/as (2011-2015-2019)

	N Cargos totales	N Mujeres electas	N varones electos	N Diferencia entre varones y mujeres electas	% Piso norma paritaria	% Mujeres electas	% Diferencia entre norma paritaria y de mujeres electas
2011	105	48	57	9	50%	45,7%	-4,3%
2015	105	48	57	9	50%	45,7%	-4,3%
2019	105	48	57	9	50%	45,7%	-4,3%

Fuente: elaboración propia sobre datos de TSJ CABA

De acuerdo a la literatura comparada sobre casos nacionales y subnacionales de reformas electorales inclusivas, la afectividad de la incorporación de mujeres a través de la paridad depende de la fortaleza del régimen electoral de género (REG), entendido como las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas a los cargos de representación popular (Freidenberg 2020, Freidenberg y Garrido Da Sierra 2021)⁴¹. Un REG es fuerte cuando establece un porcentaje alto de exigencia (umbral), que en el caso de la paridad está dado por el 50%, cuando ese umbral se aplica a la fórmula completa (candidaturas titulares y suplentes), con mandato de posición explícito, evitando que ubiquen a las mujeres en candidaturas donde el partido suele perder las elecciones; alto grado de *enforcements* (monitoreo, control y sanciones fuertes por no cumplir la cuota) y ausencia de válvulas de escape (Freidenberg y Garrido Da Sierra, 2021, p. 7). De esta forma un REG fuerte es el aquel que reduce el margen de manipulación estratégica que los partidos políticos puedan tener para esquivar el cumplimiento de lo que les exige la normativa (2021; Caminotti y Freidenberg 2016, 2018).

A su vez, la eficiencia del REG mejora sustantivamente al contar con un sistema electoral compatible (2021, 2016, 2018, Archenti y Albaine 2012; Tula 2017). La literatura indica que los sistemas proporcionales son los más favorables a la elección de mujeres. Esto es así por la tendencia de los partidos políticos a la nominación de los candidatos varones en las primeras posiciones de las listas, lo que en sistemas mayoritarios puede tender a la exclusión sistemática de las mujeres (Archenti y Albaine 2012, p.10). Otros atributos del sistema electoral que han demostrado incidir en el acceso de las mujeres a los espacios de representación son la magnitud del distrito, a mayor número de bancas mayores posibilidades de ingreso femenino (2012, Caminotti, Page, Zárate; 2019), y, en el mismo sentido, la magnitud partidaria, es decir la cantidad de escaños que el partido aspira a conseguir en la elección (Alles, 2018). El tipo de lista también puede alterar los objetivos de la norma

⁴¹ La fortaleza del régimen electoral de género está dado: a) por el porcentaje de exigencia de la incorporación de mujeres (que en el caso de la paridad es del 50%), b) la existencia de mandatos de posición que garanticen lugares elegibles para las candidatas o mecanismos de alternancia y secuencialidad entre géneros abarcando tanto a las candidaturas titulares como a las suplentes y respetando mecanismos de reemplazo por género, y c) establece sanciones por incumplimiento o no permite excepciones a la aplicación de la ley., esto último se conoce como válvula de escape (Caminotti, Freidenberg; 2016, 2018; Freidenberg 2020, Freidenberg y Garrido Da Sierra, 2021).

paritaria, siendo las listas cerradas bloqueadas las más favorables a respetar el mandato de posición (Archenti y Albaine, 2012; Archenti y Tula 2014; Tula 2017).

Archenti y Albaine (2012) analizan en perspectiva comparada la efectividad de las cuotas y paridad en las capitales subnacionales de nuestro país en el período 2007-2011. Allí las autoras señalan 4 casos que contaban con Ley de paridad de género hacia el año 2011: los Consejos Deliberantes de Viedma, Paraná, Resistencia y Ushuaia. De estos, los primeros dos, Viedma y Paraná, contaban con tasas de efectividad positivas de entre 5 y 7% respectivamente. Ambas ciudades tienen consejos deliberantes de magnitudes impares de 9 miembros con renovación total, lo que indica, para las autoras, que el número mayor de mujeres que de varones se deba a una diferencia a favor de estas en la definición de la banca impar. En Resistencia, con paridad y magnitud impar de 11 miembros y renovación total, la efectividad arrojaba un -4,55% muy parecido al de las comunas de la Ciudad. En cambio, Ushuaia con un consejo deliberante de 7 miembros y renovación total arrojaba una tasa de efectividad mucho menor (-35,7%) asignada por las autoras al sistema de boleta desbloqueada en el que las preferencias perjudican a la representación femenina (Archenti y Albaine, 2012).

Si bien el cargo de juntista comunal no es comparable en términos de rol con el de concejal, analizar los resultados de la efectividad de la paridad de las comunas a la luz de los obtenidos por las normas paritarias que rigen las elecciones subnacionales de los consejos deliberantes de las capitales provinciales de Argentina, nos brinda perspectiva para analizar los resultados relativos de la paridad local e indagar qué factor explica la pequeña brecha entre el objetivo de la norma paritaria y el obtenido en los tres mandatos. Como señalábamos al principio del apartado, nuestra hipótesis principal es que esa diferencia se debe a un cumplimiento minimalista de los partidos que priorizaron a los varones en los lugares espectables y más jerarquizados como el encabezamiento de las listas, lo que particularmente en una magnitud mediana e impar y con la distribución de bancas proporcional, que involucra en el reparto a dos o más fuerzas políticas, inclina la balanza a favor de los candidatos masculinos.

A continuación, examinaremos esta hipótesis a la luz de los resultados electorales y el comportamiento de las variables institucionales (REG, sistema electoral y magnitudes

partidarias) intentando probar la fortaleza del REG, la compatibilidad con el sistema electoral como factores que aportaron a la efectividad de la paridad, y el cumplimiento minimalista de los partidos como explicación a la brecha entre expectativas y realidad en torno al 50% de representación femenina.

3.4.1. Análisis del REG y el sistema electoral de las juntas comunales

Analizando el REG para la elección de juntistas comunales encontramos:

- 1) La ley paritaria cuenta con un mecanismo de alternancia y secuencialidad entre géneros desde el primer lugar hasta el último de la lista. Se trata de un modelo de tipo “cremallera” (varón – mujer o mujer – varón) con una proporción del 50% por género.
- 2) Aunque la secuencialidad abarca la continuidad entre candidaturas titulares y suplentes, los mecanismos de reemplazo por género se establecieron recién a partir de la cláusula tercera del Código Electoral de la Ciudad, que como explicábamos en el apartado anterior, está vigente desde las elecciones del 2019. Es decir que hasta ese momento los reemplazos se hicieron por el candidato/a continuo en la lista sin considerar el género de la persona saliente.
- 3) Si bien la ley no establece sanciones por incumplimiento, tampoco admite excepciones. De acuerdo a la administración de Justicia en Argentina son los tribunales electorales quienes oficializan las listas a presentarse en las elecciones. El Código Electoral Nacional (art 61, párrafo 2) habilita a los tribunales electorales a realizar los corrimientos necesarios en caso de que los/as candidatos/as no cumplan los requisitos requeridos para la postulación. En este sentido, y para adecuar las listas a los requisitos de la paridad, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que es el órgano jurisdiccional de las elecciones a cargos locales, realiza el corrimiento de las candidaturas a fin de adecuar las listas a la paridad. Si del resultado de estos corrimientos las listas quedaran incompletas no se procede a su oficialización⁴².

⁴² Esto surge de la aplicación de la legislación electoral y los fundamentos de las resoluciones de oficialización de candidaturas del TSJ en las elecciones 2011, 2015, 2019.

4) El sistema electoral es proporcional (D´hondt) y la magnitud de distrito es de 7 miembros que se renuevan en forma total cada cuatro años, lo que puede considerarse como una magnitud mediana (Archenti y Albaine, 2012). El tipo de lista utilizado para las 3 elecciones comunales fue cerrada y bloqueada.

Del análisis se desprende que la paridad comunal cuenta con un REG fuerte ya que cumple con todas las condiciones establecidas, con excepción de la cuestión de los reemplazos que fue resuelta recién a partir del mandato 2019. Sin embargo, la falta de determinación del género de los reemplazantes no fue un factor que incidió en la efectividad del acceso de las mujeres a las juntas comunales. A diferencia de casos como el “Las Juanitas” en México donde las candidatas figuran en la lista, pero se les hace firmar una renuncia anticipada para que una vez electas su cargo sea ocupado por candidatos varones (Ferreira Rubio, 2012), las comuneras electas asumieron los cargos sin que se registran renuncias sospechosas o masivas. En términos generales, las renuncias comunales fueron exiguas. En el mandato 2011 renunció una comunera que había encabezado la lista del FPV en la comuna 9, pero su dimisión se debió a que estaba gravemente enferma y falleció a las pocas semanas (testimonio aportado por Gabriela Martínez, comunera FPV 2011 en la comuna 9). En el PRO la única comunera que renunció fue Victoria Roldan Méndez (PRO) para asumir como legisladora porteña en el 2013. En tanto, en 2015, cuando el PRO ganó en conjunto la presidencia de la Nación, la reelección en CABA y la gobernación de la Provincia de Buenos Aires, se dio un aumento importante de las renuncias, principalmente de varones, para cubrir cargos de mayor jerarquía en el Ejecutivo de la Ciudad. No obstante, dos comuneras dejaron el cargo apenas asumidas, una de ellas (María Paula Lopardo, electa por el PRO en la comuna 2) para asumir como diputada nacional en la bancada que dejaba vacante Laura Alonso por pasar a hacerse cargo de la Oficina Anticorrupción Nacional. La otra, Mora Kantor, electa por ECO en la comuna 15, renunció a su banca comunal casualmente, para acompañar la gestión de Alonso en esa misma oficina. En este sentido, podemos deducir que el déficit normativo respecto a los reemplazos no fue utilizado por los partidos en detrimento de la efectividad de la paridad.

Incluso, hubo una judicialización al respecto, pero en sentido inverso. En 2015 Gonzalo Aguilar (electo por ECO como cabeza de lista) renuncia a su cargo de juntista en la

comuna 11 y es reemplazado por Carolina Maccione que era la segunda candidata de la lista y de género femenino. Esta situación es apelada por Rogelio González, el candidato posterior en la lista (tercero), quien recurrió al TSJ para reclamar que se lo deje asumir en vez de Maccione, alegando un incumplimiento a la ley de cupo femenino. El TSJ desestimó el argumento de González y falló por unanimidad en su contra confirmando a la comunera en el cargo⁴³.

Más allá de este caso puntual, otra demostración sobre la robustez de la norma paritaria tiene que ver con la baja judicialización general de la paridad comunal. Según Galván y Girotti (2019), a diferencia de otros diseños normativos que presentaron altos grados de judicialización, en el caso porteño la paridad se consolidó normativamente caracterizándose por un bajo nivel de controversias. Los pocos casos de intervención del TSJ estuvieron vinculados principalmente al acoplamiento entre la norma paritaria y la PASO. En dos casos los apoderados partidarios acudieron a la justicia en relación al orden de las candidaturas resultantes de la combinación entre la aplicación del D'hondt y la paridad en la definición de las listas finales como resultado de internas competitivas. Según Almaraz y Eizaguirre (2019), la intervención del TSJ (Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad) en ambos casos respetó la norma paritaria y el lugar adecuado de las candidatas en las listas (p.44).

El alto grado de fortaleza del REG es clave para la afectividad paritaria en las comunas, ya que, a diferencia de los casos señalados, la experiencia del movimiento feminista es que la mayor judicialización puede ir en contra de las medidas inclusivas. Como hemos visto en el capítulo anterior, durante los años posteriores a la implementación de la Ley de cupo femenino, los partidos recurrieron a la justicia para justificar sus atajos basados en distintas interpretaciones del texto normativo, cuestión que no necesariamente fue rechazada por los tribunales (Lazzaro, 2008). Incluso, para poner un ejemplo más reciente, en 2017 en la Provincia de Buenos Aires la Junta Electoral Provincial, emitió una resolución de oficio relevando a las organizaciones políticas de acatar la paridad en las listas finales en

⁴³ <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201603/24842-cambios-en-las-comunas.html>

ocasión de acoplarse por primera vez en ese distrito la normativa PASO y la ley provincial de paridad (Caminotti, Page, Zarate, Bucciarelli, 2018; Egido, 2019).

En este sentido, se sostiene nuestro argumento respecto a la efectividad de la paridad comunal basada en la fortaleza del REG y su compatibilidad con el sistema electoral. La mayor proporción de varones en las juntas respondería a la tendencia de los partidos a los encabezamientos masculinos lo que en una magnitud impar y con un sistema proporcional que distribuye los ediles entre dos o más fuerzas políticas arroja un diferencial a favor de la representación masculina.

3.4.2. La distribución de género al interior de las comunas

Si bien el comportamiento del PRO/JXC es clave para explicar el mínimo acceso de las mujeres a las presidencias de las comunas, analizar la distribución de género en la integración de las 45 juntas (15 juntas comunales en tres períodos consecutivos) nos permite comprender el impacto de los encabezamientos femeninos/masculinos de las otras fuerzas políticas a la distribución final. El encabezamiento masculino de una lista mayoritaria tracciona al resto de la lista a un orden de ingreso en el que se privilegiarían los varones por sobre las mujeres respecto a la magnitud partidaria, pero el encabezamiento masculino de las listas minoritarias (que acceden a una magnitud partidaria aún menor) sumará aún más varones en el proceso de distribución final de las juntas. En este sentido, mediante el sistema proporcional sin piso en la elección del 2011, o con el piso implementado a partir de las PASO (1,5% de los votos) las juntas se integran con la confluencia de dos o más partidos lo que hace depender el número final de mujeres del género de las candidaturas que aportan la totalidad de los partidos ingresantes a la distribución final de bancas. Por ejemplo, en los casos de las comunas 8 (2015), 3 (2019) y 13 (2019) pese a ser excepcionalmente presididas por mujeres, estas están en minoría respecto a los comuneros varones.

Cuadro 7: Cantidad de mujeres electas por comuna en 2011, 2015 y 2019

MUJERES ELECTAS			
	2011	2015	2019
COM 1	4	3	4
COM 2	3	3	3
COM 3	3	3	3
COM 4	3	3	3
COM 5	3	3	4
COM 6	3	3	3
COM 7	3	3	3
COM 8	4	3	3
COM 9	3	4	3
COM 10	4	3	3
COM 11	4	4	3
COM 12	3	3	3
COM 13	3	4	3
COM 14	3	3	3
COM 15	2	3	4
TOTAL	48	48	48

Fuente: elaboración propia según datos de TSJ CABA

Referencias: en verde comunas con mayoría de mujeres, en rojo comunas con mayoría masculina. En negrita comunas presididas por mujeres.

Como podemos ver en el cuadro 7, los ingresos de juntistas se realizaron con una distribución de 4 varones por 3 mujeres en la mayoría de las comunas. Las excepciones, donde esta relación se invirtió, fueron sólo en 10 (22%) de las 45 conformaciones de juntas comunales que se realizaron en las elecciones consecutivas. A su vez, se observa que las comunas donde se dio esta distribución particular varían de una elección a la otra. Mientras que en el 2011 son 4 comunas (la 1, 8, 10 y 11), en 2015 (9,11 y 13) y en 2019 (1, 8 y 15) son tres respectivamente.

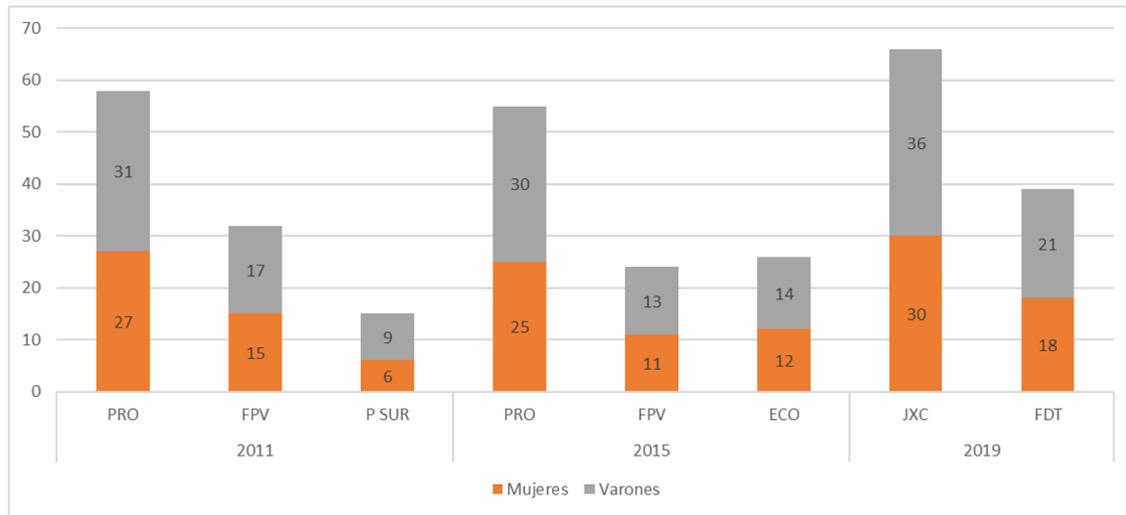
Por otro lado, como mencionábamos anteriormente, de las 45 configuraciones comunales, sólo en 6 casos fueron electas mujeres como presidentas de comunas: comunas 4 y 8 en el 2011, 8 y 9 en el 2015, y 3 y 13 en el 2019. De estos casos, sólo la mitad presentan mayoría de mujeres en la composición final de la junta. A su vez, hay otros 7 casos de juntas

compuestas mayoritariamente por mujeres, pero presididas por varones. En este sentido, la distribución final de la proporción de mujeres no depende sólo del encabezamiento femenino de la lista mayoritaria, sino también del comportamiento minimalista o sustantivo de las otra/s listas que participa/n en la distribución de las bancas.

3.4.3. El comportamiento de los partidos políticos respecto a la integración de mujeres en las listas

Pese a la variación en relación a la conformación y cantidad de las fuerzas políticas que participaron de la distribución de bancas comunales a lo largo de las 3 elecciones registradas hasta el momento, el número total de mujeres en las comunas se mantuvo particularmente estable de una elección a otra. Como se observa en el gráfico 1, más allá de la disímil performance electoral de las agrupaciones, en todos los casos estas ingresaron a las juntas una mayor cantidad de candidatos varones que de candidatas mujeres. Es decir, que independientemente de la agrupación y la elección, los varones fueron priorizados respecto a las posiciones espectables en las distintas listas competitivas. Esto nos permite avanzar en la afirmación generalizada respecto al cumplimiento minimalista. No obstante, corresponde que nos preguntemos si el comportamiento en detrimento del protagonismo femenino es igual en todos los partidos o si, por el contrario, estos presentan matices en el status de integración de las mujeres en las listas partidarias. También, que indagemos los factores que pueden estar relacionados con esos comportamientos.

Gráfico 1: juntistas electos/as por agrupación política y por género (2011-2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.

El cuadro 8 nos permite analizar en mayor detalle el comportamiento de las agrupaciones respecto a la norma paritaria. Aplicando el mismo cálculo que usamos al comienzo del apartado para cuantificar la efectividad de la paridad, comparamos el porcentaje de mujeres electas en cada elección por agrupación y sacamos un promedio de a lo largo de las 3 elecciones. En todos los casos la diferencia entre el 50% establecido por la normativa y el porcentaje de mujeres electas resulta negativo. No obstante, existen algunos matices en el comportamiento general de las agrupaciones.

Por un lado, Proyecto Sur (PS) que se presentó sólo en 2011, es la agrupación con menor número de mujeres electas y la que más se aleja (un 10%) de la paridad. Esto se debe a que PS ingresó en esa elección 15 comuneros/as totales a razón de 1 por comuna. Una magnitud partidaria pequeña. En este sentido, sólo ingresaron las 6 mujeres que encabezaban las listas respectivas. ECO, con una sola participación electoral en 2015 y una magnitud partidaria mediana (26 comuneros/as electos/as) se distancia un -3,8% de la paridad comunal. El caso del FPV/FDT que compite en las 3 elecciones, la proporción de comuneras electas se distancia en promedio un -3,7% de la paridad. Esa cifra apenas presenta matices entre una elección y otra, pero la peor performance electoral coincide con el comportamiento más deficitario (-4,2% en 2015 cuando obtiene la menor magnitud partidaria: 24). El PRO/JXC

es la que tiene el peor promedio en su desempeño paritario (-5,7%). La performance de la agrupación respecto a la paridad va empeorando con el transcurso de las elecciones alcanzando su valor más bajo en la elección de 2019 (-9,1%) donde alcanza la magnitud partidaria más alta.

Cuadro 8: Efectividad de la paridad por alianza electoral por mandato

	Magnitud partidaria	N Mujeres electas	N de paridad aplicado a la magnitud partidaria	% Mujeres electas	Diferencia entre norma paritaria s/la magnitud y % de mujeres electas
2011					
PRO	58	27	29	46,6%	-3,4%
FPV	32	15	16	46,9%	-3,1%
PSUR	15	6	7,5	40,0%	-10,0%
2015					
PRO	55	25	27,5	45,5%	-4,5%
FPV	24	11	12	45,8%	-4,2%
ECO	26	12	13	46,2%	-3,8%
2019					
JXC	66	27	33	40,9%	-9,1%
FDT	39	18	19,5	46,2%	-3,8%
PROMEDIO					
PRO/JXC					-5,7%
FPV					-3,7%

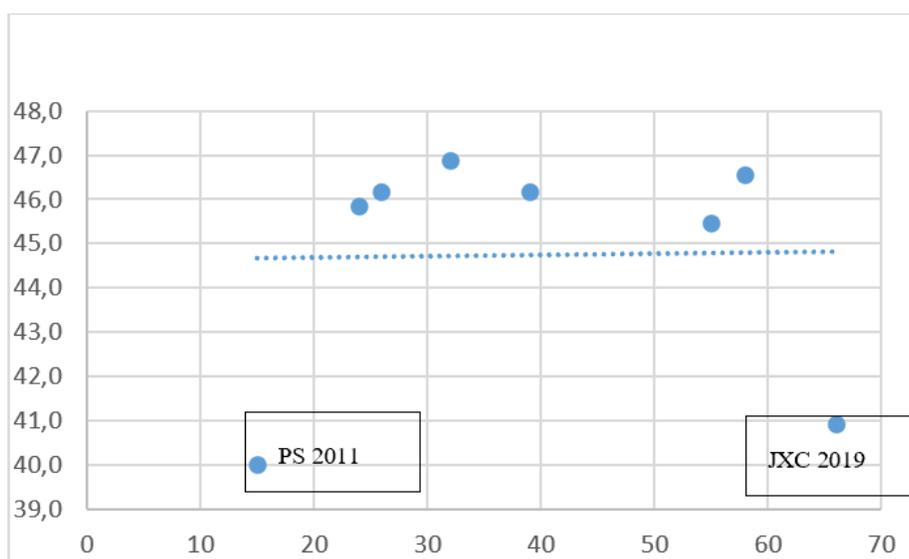
Fuente: elaboración propia según datos TSJ CABA.

Alles (2018) señala a la magnitud partidaria como un factor determinante del acceso de las mujeres a la representación. Según su estudio sobre las legislaturas provinciales de Argentina entre 2005 y 2017 a medida que aumenta el número de bancas a las que los partidos pueden acceder, estos tienen la oportunidad de balancear la composición de su oferta como una forma de apelar a diferentes grupos de votantes; contexto que mejora las oportunidades de las mujeres de ser nominadas y acceder a ocupar posiciones “con posibilidades de resultar

electas” (p.180). En cambio, las barreras partidarias serían más intensas cuando el partido tiene pocos escaños disponibles (p.180).

El Gráfico 2 muestra la relación entre la magnitud partidaria y el porcentaje de mujeres electas por cada agrupación política en el transcurso de las 3 elecciones de juntistas. Si bien las dos variables tienen una correlación muy baja (0,01) en términos generales, los casos de Proyecto Sur (2011) y Juntos por el Cambio (2019) ubicados en los extremos de la magnitud partidaria son los que más se distancian de la línea de tendencia. En este sentido, debemos descartar la relación entre la magnitud partidaria respecto al cumplimiento minimalista.

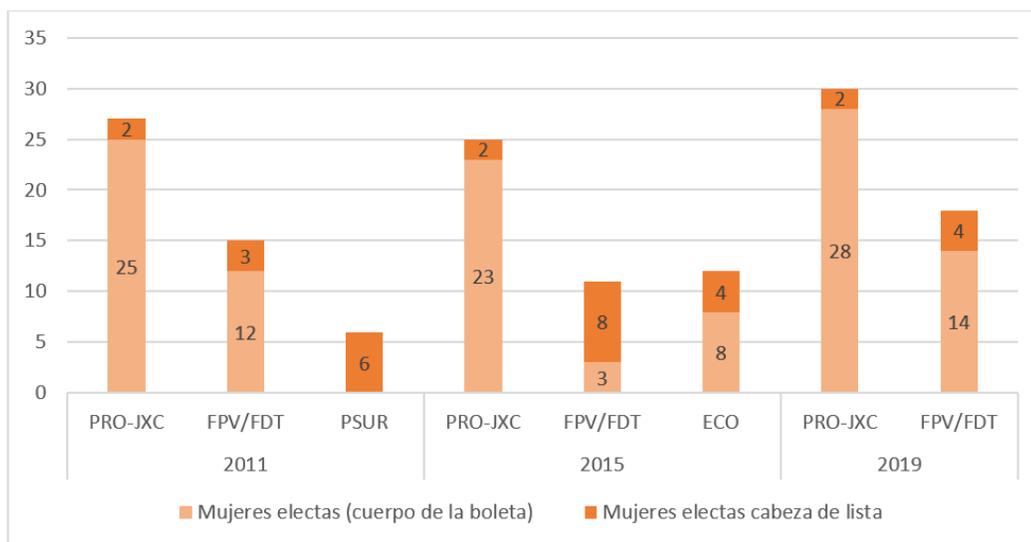
Gráfico 2: magnitudes partidarias y % de mujeres electas (2011, 2015, 2019)



Fuente: elaboración propia según datos de TSJ CABA

Al observar en detalle el comportamiento de las agrupaciones políticas en relación a los encabezamientos femeninos podemos identificar que, con excepción del FPV en el 2015, en todos los casos la cantidad de listas encabezadas por mujeres de las agrupaciones políticas fue menor que las encabezadas por varones, aunque este comportamiento involucra matices entre las agrupaciones.

Gráfico 3: Mujeres electas por agrupación política según cabeza de lista o cuerpo de la boleta (2011, 2015, 2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.

Como muestra el gráfico 3, a medida que disminuye la performance de las fuerzas políticas, mayor es el peso que tienen las listas encabezadas por mujeres en la contribución al engrosamiento de la cantidad de comuneras electas. De esta manera, como dijimos anteriormente, de las 6 bancas femeninas obtenidas por Proyecto Sur (PS) en el 2011, las 6 se debieron a encabezamientos de mujeres. Cabe resaltar que PS obtuvo en esa elección una banca por comuna con lo cual de las 15 listas que presentaron fueron 6 en total las encabezadas por mujeres (40%). En 2015, el FPV fue el partido que obtuvo menor cantidad de ediles comunales y, por lo tanto, menor cantidad de mujeres electas. De las 11 comuneras electas del FPV en 2015, 8 se debieron a encabezamientos femeninos. En tanto en esa elección ECO obtuvo 12 comuneras de las cuales 4 se debieron a encabezamientos femeninos. En contraste, el PRO/JXC se mantuvo siempre en dos encabezamientos femeninos (13,3%) a pesar de ser la agrupación que ganó las 3 elecciones y accedió en el 2011 y 2015 a todas las presidencias de las juntas. Esta situación limitó el acceso de las mujeres a las presidencias de las comunas representando sólo dos presidentas en cada uno de los mandatos.

Analizando la evolución de las fuerzas políticas en el transcurso de las 3 elecciones, encontramos que el FPV/FDT tuvo un comportamiento oscilante en relación a las listas

encabezadas por mujeres. Estas fueron 3 (20%) en 2011, y 4 (26,6%) en 2019, obteniendo un pico de 8 (53%) listas encabezadas por mujeres en 2015. Este punto resulta particularmente relevante: en el 2015, de las 11 comuneras electas, 10 de ellas estaban siendo reelegidas y de estas sólo una había encabezado lista en la elección anterior por el FPV y otra lo había hecho en Proyecto Sur. Es decir, que en el 2015 no sólo hubo un boom de comuneras encabezando las listas del FPV, sino que 6 de las 8 lo hicieron reeligiendo su mandato en un lugar de mayor jerarquía que el que habían tenido en la elección anterior. Aquí, podemos afirmar que la limitación de la reelección por sólo un período interrumpe ese crecimiento político de las mujeres del FPV en la instancia comunal, siendo sólo 4 las comuneras encabezando listas en la elección siguiente. Estas últimas sin haber ninguna de ellas ocupado una banca comunal en el período anterior.

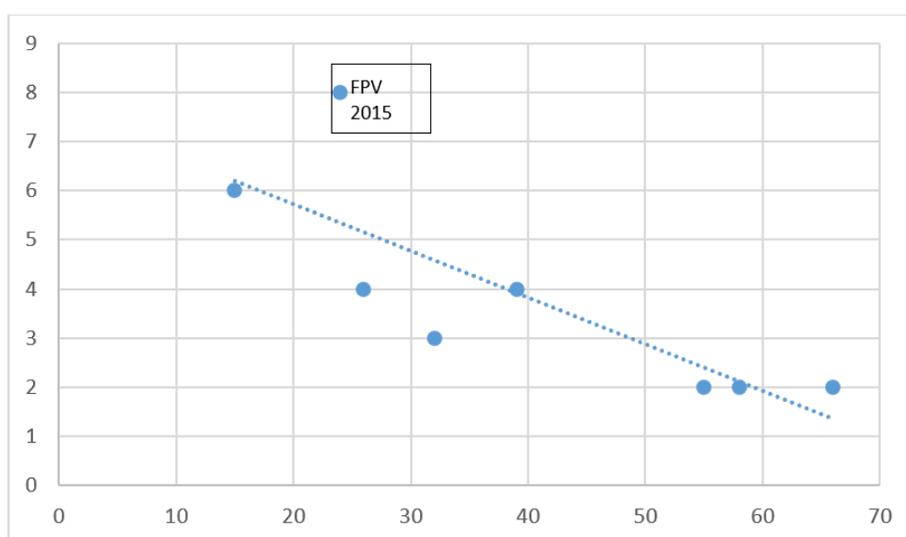
ECO, que compitió solo en 2015 presentó 4 (26,6%) de listas encabezadas por mujeres. En este sentido, la mayor propensión que tuvieron las agrupaciones minoritarias a las listas encabezadas por mujeres contribuyó a sostener el nivel de efectividad de la paridad en el contexto de distribución de las bancas entre 3 opciones electorales. No obstante, la incorporación de ECO a Juntos por el Cambio en la elección de 2019 no repercutió en un mayor protagonismo del número de mujeres encabezando en esa agrupación política.

En términos generales tanto PRO/Juntos por el Cambio como el FPV/FDT que fueron las dos agrupaciones que se presentaron en forma consecutiva en las 3 elecciones tienen un comportamiento similar respecto a llevar un bajo número de mujeres en los encabezamientos de las listas. Esto, con excepción del comportamiento del FPV en 2015 donde las listas encabezadas por mujeres superaron a los varones en esos roles. Por otra parte, Proyecto Sur y ECO, dos partidos que se presentaron alternadamente en el 2011 y 2015 tuvieron un número de 6 y 4 encabezamientos femeninos respectivamente.

En este sentido, los hallazgos son consistentes con la literatura respecto al cumplimiento minimalista de los partidos que se expresa en la baja proporción de encabezamientos femeninos de las listas y fundamentalmente, en sólo dos presidentas de comunas electas en cada uno de los mandatos. La única excepción estaría dada por el caso del FPV en 2015 donde la cantidad de listas encabezadas por mujeres superó a las de listas encabezadas por varones. Simultáneamente, encontramos que a medida que aumenta la

magnitud partidaria, es decir el cálculo respecto al número de bancas asequibles por cada fuerza política, disminuye la predisposición de los partidos a integrarlas a los cargos de mayor jerarquía en las listas. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de $-0,8$. El gráfico 4 demuestra que el caso que más se separa de la línea de tendencia es el del FPV en 2015 que cómo vimos, respondería a la reelección y jerarquización de una importante camada de mujeres comuneras. No obstante, queda por analizar como intervinieron las PASO en esa configuración.

Gráfico 4: Magnitud partidaria y encabezamientos femeninos (2011, 2015, 2019)



Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.

3.4.4. La incidencia de las PASO sobre los encabezamientos de mujeres

Recordemos que a partir del 2015 se habilitaron las PASO para los cargos locales, impactando estas en la elección comunal. El cuadro 9 permite observar la distribución por género de los encabezamientos de las listas presentadas para esa instancia, y la conformación final de los encabezamientos de las listas en la elección general del 2015. Cabe aclarar que tomamos para el análisis las listas que resultaron competitivas en la elección, es decir, aquellas que obtuvieron comuneros/as electos/as y aquellas que, al interior de cada agrupación, lograron incorporar candidatos/as en las listas a la elección general.

Cuadro 9: Encabezamientos de lista por género. PASO y GRALES 2015.

COMUNA	PASO		GRAL	PASO			GRAL
	PRO		PRO	FPV			FPV
	HE	SCC		PVM	JS	UYO	
1	V	V	V	V			V
2	V	V	V	V			V
3	M	V	V	M			M
4	V	V	V		M	M	M
5	V	V	V		V	M	M
6	V	V	V		M	V	V
7	V	V	V	M			M
8	M	M	M	V			V
9	V	M	M		V	M	V
10	V	V	V	M			M
11	M	V	V	M			M
12	M	V	V		V	M	V
13	V	V	V		V	M	M
14	V	V	V		V	V	V
15	V	V	V	M			M
TOTAL MUJERES ENCABEZANDO	4	2	2	5	2	5	8

Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA.

En el caso de la Alianza Unión PRO 2015 compitieron en la PASO la lista “Hay Equipo” (HE) que llevaba como Jefa de Gobierno a Gabriela Michetti y la lista “Sigamos con el Cambio” (SCC) que llevaba como Jefe de Gobierno a Horacio Rodríguez Larreta. La lista de Michetti tenía 4 mujeres encabezando en la categoría comunal, mientras la de Rodríguez Larreta llevaba mujeres encabezando en sólo dos comunas. La lista SCC se impuso en esa elección en la totalidad de las comunas. Como resultado, los únicos encabezamientos femeninos que llegaron a la elección general fueron en las comunas 8 y 9 de la lista SCC. En un caso, la comuna 8, ambas agrupaciones de las PASO llevaban encabezamientos femeninos, en el otro caso (comuna 9), la candidatura femenina se impuso a la liderada por el varón de la lista HE, y en tres casos las listas encabezadas por varones de

la lista SCC vencieron a las encabezadas por mujeres de la lista HE. En este sentido, si bien el total de listas presentadas para las PASO por la Alianza Unión PRO fue de 6, en la lista final se registraron sólo 2 listas encabezadas por mujeres representando una merma importante respecto de las posibilidades iniciales de listas encabezadas por mujeres. Uno de los comportamientos advertidos por la literatura es la tendencia de los partidos a poner mujeres encabezando distritos perdedores (Ferreira Rubio, 2012) lo que puede explicar el aumento de las mujeres encabezando en la PASO de la lista minoritaria a diferencia de la tradición general del partido.

En el caso del FPV, de las 15 comunas se desarrollaron internas competitivas en 7. En dos casos las listas encabezadas por mujeres se impusieron sobre sus competidoras encabezadas por varones (5 y 13), en tres casos las listas encabezadas por varones se impusieron sobre sus listas competidoras encabezadas por mujeres (comunas 6, 9 y 12), en un caso la competencia de listas se dio entre dos encabezamientos femeninos (comuna 4) y en otro entre dos masculinos (comuna 14). De las comunas donde no se realizaron internas competitivas, 5 de las 8 listas comunales tenían encabezamientos femeninos. Por lo tanto, la conformación de 8 encabezamientos se dio como resultado de 3 provenientes de la interna competitiva (de las cuales una fue entre dos mujeres) y 5 de las definiciones de unidad de la agrupación.

En el 2019, de las dos agrupaciones que obtuvieron la totalidad de las bancas comunales (Juntos por el Cambio y Frente de Todos) sólo el Frente de Todos tuvo internas competitivas en la comuna 15 donde la lista encabezada por una mujer se impuso frente a otra encabezada por un varón completando un total de 3 listas encabezadas por mujeres.

En este sentido, si bien la implementación de las PASO dinamizó la participación femenina mediante la ampliación del total de listas encabezadas por mujeres en la elección primaria, su contribución al total de listas encabezadas por mujeres en las elecciones generales fue nulo en el caso del PRO, y sólo de pequeña proporción (3 casos de 8) en el FPV/FDT. En este sentido, las PASO no incidieron negativamente en los encabezamientos femeninos, al contrario, la ampliación de listas encabezadas por mujeres, aunque estas no resultaran ganadoras en la mayoría de los casos, permite suponer la una disputa latente al

interior de los partidos respecto al cumplimiento minimalista en los encabezamientos femeninos.

3.5. Recapitulación

La fortaleza del Régimen Electoral de Género resultante de la combinación entre la cláusula transitoria primera de la LOC y las leyes complementarias contribuyó a la incorporación masiva de mujeres en este nuevo eslabón representativo comunal, lo que se vio consolidado por un sistema electoral compatible. La implementación de la paridad de género en las comunas de la Ciudad a lo largo de las 3 elecciones realizadas en 2011, 2015 y 2019 arroja un nivel de efectividad aceptable con un leve diferencial a favor de integración masculina de las juntas y un marcado predominio de las presidencias masculinas.

Aunque la paridad comunal se incorporó desde el comienzo mismo de la institución y su implementación no implicó en la práctica el desplazamiento de varones, esta situación no eximió el cumplimiento minimalista de los partidos políticos respecto a los encabezamientos femeninos, lo cual tuvo como resultado el limitado acceso de las mujeres a las presidencias de las juntas, y una disminución de la cantidad de mujeres electas respecto a sus pares masculinos. La centralidad de los partidos durante todo el proceso de descentralización, su monopolio de las candidaturas comunales y la falta de regulación específica sobre la conformación de género de los órganos partidarios en el período estudiado son factores a tener en cuenta para analizar las causas de su comportamiento minimalista. A diferencia del contexto político en el cual se sancionó la LOC, el sistema político porteño se fue estabilizando durante el período estudiado hasta organizarse fundamentalmente en torno a dos coaliciones. Las bancas comunales se distribuyeron entre tres fuerzas políticas en las elecciones de 2011 y 2015 y finalmente entre dos en el 2019. Sin embargo, la cantidad final de mujeres electas o de presidentas de comuna no fue alterada por estas circunstancias.

El cumplimiento minimalista fue una constante de todas las agrupaciones con excepción del FPV en 2015 donde la cantidad de listas encabezadas por mujeres superó a las de listas encabezadas por varones. En este sentido, los hallazgos son consistentes con la literatura respecto al cumplimiento minimalista de los partidos que se expresa en la baja proporción de encabezamientos femeninos de las listas y fundamentalmente, en sólo dos presidentas de comunas electas en cada uno de los mandatos. Simultáneamente, encontramos

que a medida que aumenta la magnitud partidaria, es decir el cálculo respecto al número de bancas asequibles por cada fuerza política, disminuye la predisposición de los partidos a integrarlas a los cargos de mayor jerarquía en las listas. En este sentido cabe resaltar el caso del PRO/JXC. Pese a ser el partido que gobierna el distrito desde el 2007 y ser quien obtuvo el mayor número de bancas y una abrumadora mayoría de presidencias de juntas (43 de 45), presentó la menor tendencia a los encabezamientos femeninos. En cambio, el FPV/FDT muestra un comportamiento más oscilante al respecto, con un pico de encabezamientos femeninos en el 2015) aunque lo cierto es que este partido accedió por primera vez a la presidencia de las juntas comunales en el 2019 en las comunas 4 y 8 donde llevó listas encabezadas por varones. Finalmente, podemos interpretar que las PASO dinamizaron los encabezamientos femeninos en esa instancia; y aunque su contribución a las listas finales encabezadas por mujeres fue exigua, podemos descartar que tengan un efecto negativo sobre la potencialidad de las candidaturas femeninas.

CAPÍTULO IV: La estructura de oportunidades generizada en las trayectorias políticas y perfiles de las/os comuneras/os

“Muy pocas comuneras tuvieron lugares de relevancia (...) Lo que buscábamos era una salida política y un lugar desde donde hacer política y seguir construyendo”

(Testimonio de una ex comunera por dos mandatos consecutivos del Frente de Todos, 02 de agosto de 2021)

En este capítulo analizamos el impacto del género en la estructura de oportunidades para el desarrollo de las carreras políticas de las mujeres que accedieron a una banca comunal. Nuestro argumento, es que pese a la masiva introducción de mujeres en la política institucional que implicó la instancia comunal, las jerarquías de género persistieron moldeando patrones distintos de carrera para los varones y las mujeres que ejercen o ejercieron el rol de comunero/a.

De acuerdo con Francheschet y Piscopo (2013) los patrones de selección para acceder a los cargos electivos y las redes de poder contienen jerarquías de género intrínsecas, y estas persisten más allá de los cargos institucionales derivados de la adopción de cuotas y el correspondiente aumento de mujeres electas (p.89). El género, es decir los diferentes roles determinados para los hombres y mujeres en la sociedad, así como las diferentes oportunidades asociadas a esos roles, dan forma al acceso a los cargos y los diferenciales en la participación en las redes políticas elitistas (Franceschet y Piscopo, 2013, p.86). Los condicionamientos que moldean la estructura de oportunidades para las mujeres que *“hacen política”* (Freidenberg, 2021) intervienen tanto en sus posibilidades de acceso a los cargos como en el transcurso de sus trayectorias, en términos de permanencia y/o ascenso, e incluso en relación a la posición relativa que ocupan en el ejercicio del mismo. Analizar las carreras políticas con mirada de género implica advertir que más allá de los factores individuales, las aspiraciones y estrategias políticas están moldeadas por las estructuras de oportunidades e incentivos derivados del ambiente institucional (Caminotti, Rotman y Varetto, 2014 p. 201).

Esto implica poner en cuestión la hipótesis respecto de una menor ambición política de las mujeres, argumento que en el fondo las responsabiliza por su menor participación.

Piscopo y Kenny (2020) plantean que las condiciones en las que se edifican las candidaturas no pueden estar disociadas a cómo la variable género interviene en los tres factores principales que definen las postulaciones: las decisiones individuales para postularse, las reglas institucionales que le dan forma a la selección de candidaturas, y las variables cambiantes del contexto político respecto a las valoraciones sobre la representación femenina. En este sentido, más que hacer hincapié en el empoderamiento abstracto y el aliento a las postulaciones femeninas, la mayor cantidad y jerarquía de las candidaturas depende de las condiciones que lleven a los “*gatekeepers*” masculinos a abrir las puertas del poder político más allá de sus cálculos estratégicos. En este sentido, Barnes, Ciocci y Lopreite (2019) afirman que, en Argentina, los factores que más influyen en el éxito de las mujeres en lograr puestos de gabinete en los ámbitos subnacionales, surgen de las demandas del propio sistema político y no de factores vinculados a la oferta, como puede ser la disponibilidad relacionada la mayor presencia de estas en la actividad política derivada de la implementación de las cuotas para los cargos legislativos.

A lo largo del capítulo buscamos identificar los patrones que moldean las carreras de las comuneras, y comprender las barreras que inciden en la generización de la estructura de oportunidades para las mujeres que “*hacen política*” en la categoría comunal. Para esto nos guiaremos a través de los resultados de la Encuesta sobre Perfil, Aspiraciones y Trayectorias de las/los Comuneras/os (EPAT) que fue respondida (entre abril y septiembre de 2021) por 134 de las 280 personas que en carácter de titulares y suplentes accedieron a una banca comunal, cumplida o vigente, durante el período de vigencia de las comunas. También nos basamos en los testimonios de las 6 comuneras (y ex comuneras) de los distintos espacios políticos y trayectorias, entrevistadas entre julio y octubre de 2021), una de ellas presidenta de comuna y otra dos veces legisladora y recientemente nombrada como autoridad superior en la cartera de descentralización del Poder Ejecutivo del GCBA. Los aportes de los asesores de la Comisión de Descentralización de la Legislatura de la Ciudad, las páginas web de las juntas comunales vigentes y los datos abiertos de la Legislatura sirvieron como fuente para acceder a la información que se cruzó con la base de datos total de comuneros/as, a fin de identificar trayectorias y perfiles.

4.1. Diferencias genéricas en los perfiles de reclutamiento partidarios (edad, nivel educativo, trayectorias y percepciones sobre el acceso a la candidatura)

Como señalábamos en el capítulo precedente, si bien el cargo comunal no cuenta con un antecedente inmediato anterior, las estructuras partidarias se adaptaron a la nueva circunscripción política conservando y recreando las dinámicas propias de los *gatekeepers* y las elites partidarias masculinizadas respecto a la segregación de las mujeres de los lugares jerarquizados de las listas electorales. La paridad comunal se estableció a través de un REG fuerte y un sistema electoral amigable, pero la reforma inclusiva no fue acompañada por medidas que modificaran el status de las mujeres al interior de las organizaciones políticas. En este sentido, las comuneras fueron menos encabezando las listas lo cual repercutió cuantitativamente en una proporción de comuneras menor respecto a sus pares varones, y un acceso muy restringido de estas a las presidencias de las juntas. En este apartado buscamos profundizar sobre el perfil de reclutamiento de las/os comuneras/os a fin de identificar los sesgos de género en ese proceso.

En un contexto de estabilización del sistema partidario de la Ciudad hacia un esquema bi-coalitional (Mauro, 2012), los lugares en las listas comunales funcionaron como moneda de cambio para la integración de los distintos agrupamientos que conforman cada polo (Noya Iglesias, 2020). De acuerdo a mi experiencia como apoderada partidaria y responsable territorial de una de las fuerzas políticas integrantes de uno de los frentes electorales de la Ciudad (entre 2008 y 2019), las listas comunales se construyen en una dialéctica entre “estructura y territorio”. Quienes participan en la distribución de las listas comunales son las organizaciones políticas que componen cada frente y que pueden tener mayor o menor despliegue territorial en las distintas comunas. A su vez, los dirigentes con “peso propio” (historia política en el distrito o visibilidad en la opinión pública) también pueden requerir espacio en las listas comunales independientemente de su desarrollo partidario en determinado territorio.

Como sostiene Noya Iglesias (2020) las listas comunales sirvieron para integrar mediante el pago a través de un “cargo menor” a distintos dirigentes/as y agrupaciones a los frentes electorales que se fueron construyendo en la post crisis del 2001. Las agrupaciones negocian a nivel distrital los lugares que consideran que les corresponden según su aporte en

votos a la fuerza política, su despliegue territorial en determinadas comunas (esto se mide en función de los adherentes de cada fuerza, cantidad de sedes partidarias o centros de jubilados o comunitarios pertenecientes a la organización en cada comuna), y la pertenencia territorial de las o las personas que quieren promover para estos cargos (Halvorsen, 2019). A su vez, este esquema convive con candidatos/as insertados/as “desde arriba” es decir, perfiles definidos por la centralidad partidaria que pide un lugar “entrable” en determinada comuna para una persona de su agrupamiento que tiene domicilio en ese territorio y por lo cual sólo está habilitado para competir comunalmente en ese distrito.

Cuando las agrupaciones disputan los lugares en la lista de acuerdo a su despliegue territorial es habitual que reclamen el encabezamiento para la persona que lleva adelante la responsabilidad de la organización en ese territorio. A su vez, una vez distribuido el mapa sobre a qué organización le corresponde liderar las listas en cada comuna, el género de la persona que esa organización o facción asigna como cabeza, impacta sobre las posiciones en el resto de la lista. Así, es común, que a las organizaciones menores se les pida concretamente un aporte en función del género correspondiente al lugar que la estructura política les determinó en las listas, y aquellas que están en mejores condiciones de negociar puedan elegir los lugares espectables en función del género de sus preferidos/as a ocupar el cargo. En palabras de una ex comunera del PRO, actual funcionaria de descentralización:

El concepto de armado de las listas tiene que ver con un criterio territorial y político con los distintos partidos que conforman el paraguas... Las listas empiezan de arriba para abajo, si querés proponer una mujer número uno sabés que el resto van a ser varones, se va hablando con los distintos grupos, tiene que ver con el arraigo territorial. (Entrevista personal 13 de julio de 2021).

La masculinización de las elites partidarias del distrito se expresó en la mayoría de encabezamientos masculinos en todas las listas competitivas (con excepción del FPV 2015). En este sentido, la instrumentación de las listas comunales como una herramienta para la construcción de coaliciones fue en detrimento del protagonismo político de las mujeres. Integrar otros actores al proceso electoral implica incorporar en las listas a las elites masculinizadas de otros armados y aumentar la competencia por los encabezamientos. Ante

la baja valoración del rol comunal, el acceso a las presidencias comunales implica un nivel de competitividad mayor, mientras que el resto de la lista se puede construir con segundas y terceras líneas partidarias integradas más ampliamente por mujeres.

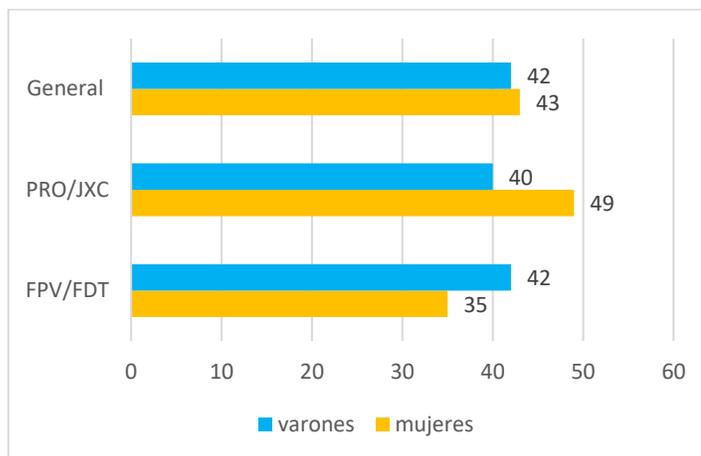
Las respuestas de la EPTAC junto al testimonio de las comuneras y ex comuneras entrevistadas nos permiten identificar si existen jerarquías de género intrínsecas y los perfiles de reclutamiento partidario, es decir, en los criterios de selección de los partidos para el acceso de las mujeres y varones al cargo comunal.

En términos generales la edad promedio de las mujeres y varones que acceden a un primer cargo comunal no presenta diferencias por género, no obstante, si observamos en detalle la composición por partido, podemos identificar diferencias importantes entre las mujeres del PRO/JXC y las del FPV/FDT. Mientras que en las primeras el promedio de edad es de 49 años, en las segundas este se ubica en los 35 años. Este dato tiene distintas implicancias, por un lado, la tendencia del PRO parece privilegiar en sus perfiles de reclutamiento a mujeres que estén por arriba de la edad reproductiva o de cuidado de los hijos, a diferencia del FPV donde esta variable no parece incidir en el perfil de reclutamiento de las mujeres, sino que al contrario se privilegian perfiles más jóvenes. En los varones las diferencias de criterio partidario no parecen intervenir ya que ambos se encuentran entre los 40 y 42 años, edad que podemos asimilar a una consolidación de sus perfiles y carreras profesionales. No obstante, llama la atención la diferencia en el promedio de edades entre los varones y las mujeres del PRO lo cual confirma un sesgo hacia las mujeres de menor edad.

El análisis de las edades también sirve para interpretar en qué momento de su carrera política ubican a las organizaciones el ingreso a los cargos comunales. Las juntas comunales son el único cargo sub-distrital de la Ciudad, en este sentido, podemos suponer que se ubican en la base de la pirámide para el desarrollo de carreras posteriores donde una buena performance en determinada unidad puede promover a la representación de sectores más amplios de la ciudadanía. No obstante, por la configuración del rol una experiencia previa en cargos gubernamentales brinda mayores herramientas para ese desempeño. En este sentido podemos identificar a las edades de los varones como la edad promedio en la cual correspondería ubicar a las comunas entre una experiencia política o burocrática anterior y

el bautismo en un cargo electivo. En cambio, el PRO parece ubicar a las mujeres en un perfil más cercano a los declives de sus carreras políticas.

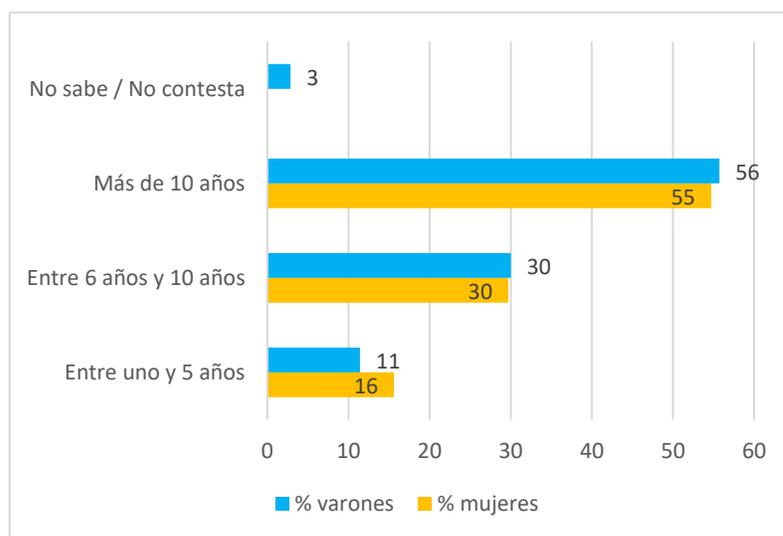
Gráfico 5: Promedio de edades por género y coalición (2011-2019).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Pese a la variación entre los promedios de edades, ambos géneros reportan trayectorias similares en relación a los años de participación política previa en el marco de una organización partidaria, aunque las mujeres son levemente menos en las categorías de mayor trayectoria.

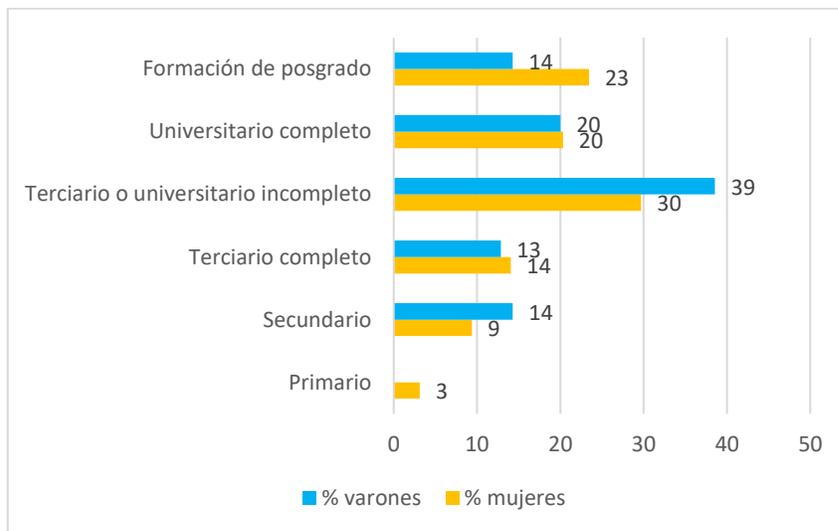
Gráfico 6: ¿Cuántos años previos a ser electo/a comunero/a llevaba participando en el partido político por el cual accedió a su postulación comunal?



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

En coincidencia con la literatura sobre perfiles de carreras políticas, las mujeres tienen en promedio un mayor nivel educativo que los varones. Las que cuentan con universitario completo y formación de posgrado alcanzan el 43%, mientras que los varones en esas mismas categorías son 34%.

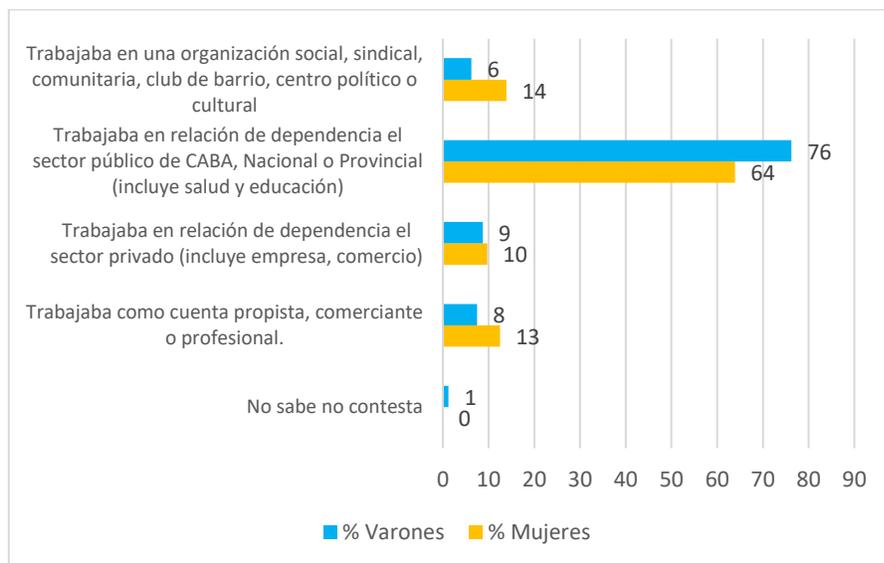
Gráfico 7: Indique su máximo nivel educativo alcanzado.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Respecto a las trayectorias laborales podemos observar que los y las juntistas provienen mayoritariamente de la administración pública (76% varones, 64% mujeres), aunque entre los varones quienes poseían previamente un empleo público el porcentaje es levemente superior. En contraste, las mujeres son mayoría entre quienes trabajaban como cuentapropistas o profesionales independientes (13% mujeres, 8% varones), y duplican al porcentaje de varones respecto a los empleos en el sector social, sindical o comunitario (14% mujeres, 6% varones). Este último dato coincide con la literatura sobre carreras políticas en el ámbito local que sostiene que los partidos tienden a incorporar mujeres con trayectoria previa en las organizaciones de la sociedad civil. Según Tello Sánchez (2009), el prestigio social que construyen algunas mujeres en base a su labor comunitaria las vuelve atractivas al reclutamiento de los partidos políticos que buscan mejorar su competitividad en el nivel local. El trabajo solidario y voluntario de las mujeres se tradujo en algunos casos en un “trampolín” hacia la política formal (Tello Sánchez, 2009).

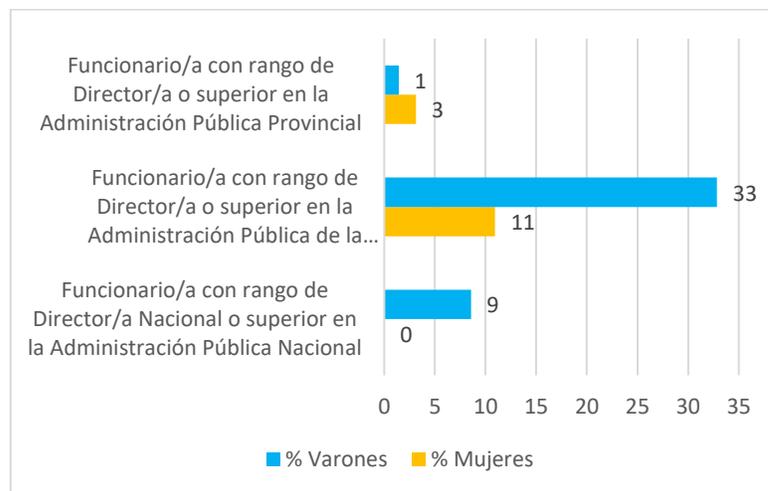
Gráfico 8: ¿Cuál era su ocupación laboral previa inmediata a asumir como comunero/a? (pregunta de opción múltiple).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

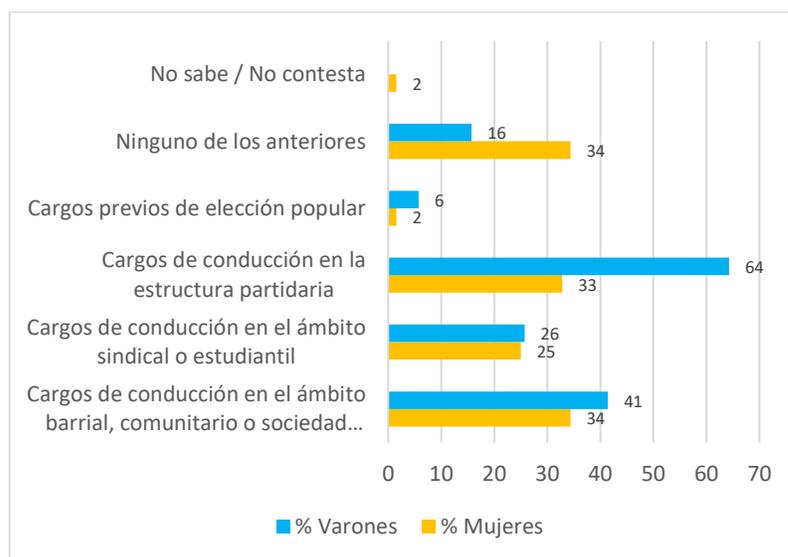
Respecto a la trayectoria previa en cargos jerárquicos de la administración pública, encontramos que la mayoría de los varones (el 33% de los encuestados) viene de ocupar un rol de director o superior en la administración pública de la Ciudad, mientras que un 9% cuenta con esa experiencia en el Ejecutivo Nacional, y un 1% en el provincial. En cambio, las mujeres que tienen una experiencia similar alcanzan el 14%, un porcentaje muy inferior. En este sentido, podemos identificar que los varones que alcanzan el rol de comunero/a tienen un capital diferencial respecto a la experiencia en gestión de los asuntos públicos.

Gráfico 9: A lo largo de su trayectoria político o social anterior a ser electo/a comunero/a ¿Ha ejercido/a alguno de los siguientes cargos o funciones en la administración pública? (Pregunta de opción múltiple).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Gráfico 10: A lo largo de su trayectoria político o social anterior a ser electo/a comunero/a ¿Ha ejercido/a alguno de los siguientes cargos o funciones en la actividad política? (Pregunta de opción múltiple).



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Respecto a la experiencia previa en cargos políticos, podemos observar que las mujeres tienen un recorrido menor en las distintas ramas, a su vez quienes declaran no haber ocupado

lugares de responsabilidad política con anterioridad (ninguno de los anteriores) es un 18% mayor entre las mujeres. No obstante, mientras ambos géneros reportan una muy mínima experiencia de cargos previos de elección popular, es similar la proporción de mujeres y varones que detentan cargos de conducción previos en el ámbito sindical o estudiantil.

Quienes declaran poseer experiencia previa en el ámbito barrial-comunitario o en la estructura partidaria es relativamente mayor en ambos géneros (cabe aclarar que esta pregunta admitía respuestas múltiples) respecto a la experiencia en el ámbito estudiantil. A su vez, en comparación con quienes reportan no tener ninguna experiencia anterior, el porcentaje de mujeres es similar, pero el de varones es superado ampliamente por las trayectorias más sólidas. No obstante, a medida que aumenta la participación de varones y mujeres en esas ramas también se ensanchan las brechas. Por ejemplo, respecto a la experiencia previa en cargos de conducción en el ámbito barrial o comunitario la brecha es de 7 puntos, pero cuando indagamos sobre los diferenciales de experiencia previa en cargos de conducción partidaria, la diferencia entre varones y mujeres alcanza el 31%.

Particularmente dos datos de los mencionados permiten identificar la existencia de jerarquías intrínsecas de género trasladan desde los ámbitos partidarios y de la administración pública al cargo comunal: ellas poseen similar cantidad de años que ellos en la participación en organizaciones políticas, aunque reportan un menor acceso que sus pares varones a cargos previos de conducción partidaria. A su vez, si bien ambos géneros provienen mayoritariamente de experiencias laborales anteriores en la administración pública, ellos suelen haber participado de cargos directivos con notable mayor frecuencia que ellas. En este sentido, el acceso a las juntas comunales arrastra las segregaciones previas que atraviesan las mujeres a lo largo de sus recorridos políticos. No obstante, este aporte resulta interesante en contraste a otros enfoques que consideran que la aplicación de leyes de cuotas favoreció el ingreso a la política de mujeres sin autonomía ni trayectoria, que suelen ser funcionales a los intereses conservadores de las cúpulas partidarias (Sagot, 2014) a través de una estrategia minimalista de cumplimiento de las cuotas por las cúpulas partidarias masculinizadas que buscan sostener lealtades mediante la nominación de mujeres relacionadas familiarmente (Archenti y Tula, 2017).

Las trayectorias previas pueden influir en gran medida en el aprovechamiento que se haga del cargo y su proyección posterior, ya que este depende en gran medida de la capacidad individual y organizacional de movilización de recursos donde el conocimiento del manejo del Estado es clave. En este punto, los diferenciales en las experiencias previas pueden incidir en el capital político con el que los o las comuneras cuenten para configurar su rol. Una de las (ex) comuneras del PRO retrataba en una entrevista personal como los distintos recursos personales y políticos se ponen en juego a la hora de darle una impronta significativa al cargo comunal: *“Trayectoria, título, militancia desde donde sostener. Me parece que eso es lo que lleva a la gente a los cargos que tiene. Cuando laburé como comunera le saqué jugo a todo”*.

Los espacios subordinados, disponibles para las candidaturas femeninas, dieron lugar a distintas oportunidades para mujeres con vocación política en los distintos espacios, particularmente para las comuneras de la oposición donde detentar el cargo político, implica una condición de representatividad que fortalece sus desarrollos políticos. Una de las (ex) comuneras del FPV me comentaba que en 2011 su candidatura surgió de la disponibilidad de un lugar en la lista del frente para una mujer. Como a su organización política no le tocaba “encabezar” en esa comuna, el espacio disponible se disputó entre las militantes intermedias de la organización:

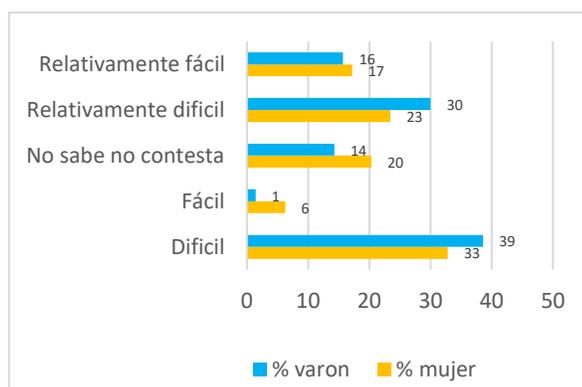
Yo tenía 21 años y éramos espacios muy recientes con compañeros que venían de otros lugares y no sobraban compañeros para poner en las listas. Hoy ya hay muchos más. Era más centralizado. Yo era una conducción intermedia pero el domicilio me influyó por el requisito de la ley. Pero yo no era la única, yo fui tercera en la lista. Hoy soy responsable comunal, pero en ese momento era una responsable intermedia de unidad básica. (Entrevista personal 22 de septiembre de 2021).

La cuestión de los domicilios fue crucial en el 2011, ya que de acuerdo a la ley quienes disputaran los cargos comunales debían estar domiciliados en la comuna, cuestión que no siempre coincidía con la pertenencia militante partidaria. Por la presión de las organizaciones el TSJ debió flexibilizar el criterio permitiendo que por una única excepción para esa elección

podieran participar en una lista comunal las personas que tuvieran el domicilio en algunas de las comunas lindantes.

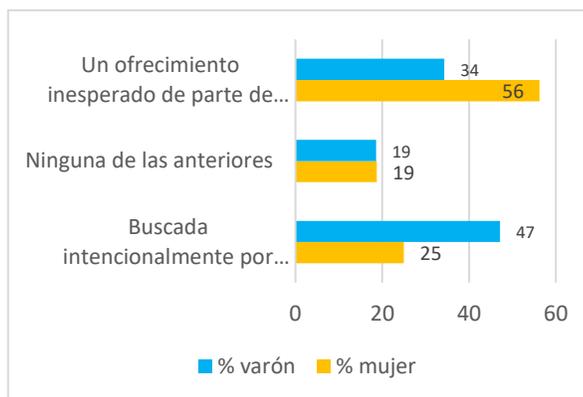
Ingresar a una banca comunal en 2011 implicó para muchas mujeres ascender en la organización política. En el momento de puesta a disposición de los cargos comunales, los frentes electorales se hallaban en plena composición y el acceso de muchas mujeres a la banca comunal, sin tener un rol dirigencial previo, determinó un rol de preeminencia en la organización en el proceso de construcción política que iniciaban el PRO y el FPV en ese momento y que derivó en la actualidad en un sistema bi-coalicional entre el Frente de Todos y Juntos por el Cambio.

Gráfico 11: Considera que acceder a su candidatura como comunero/a fue...



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Gráfico 12: Su candidatura comunal fue...



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Los resultados de la EPTAC realizada para esta investigación, aportan algunos datos en relación a la percepción que implicó para las mujeres el acceso al cargo comunal. El género parece determinar el nivel de previsibilidad o sorpresa con el cual las/os juntistas receptaron sus candidaturas. Mientras que para la mayoría de las mujeres encuestadas la postulación fue “un ofrecimiento inesperado de parte de la organización política...” (56%), para la mayoría de los varones (47%) esta fue resultado de su búsqueda intencionada por acceder al cargo⁴⁴. Esta diferencia puede ser interpretada como una definición general a partir de la cual los varones organizan sus carreras políticas en función del cargo comunal, mientras que para las mujeres es más habitual la convocatoria a ocupar el lugar en función de la disponibilidad de una ubicación en la lista correspondiente al género femenino. Este comportamiento resulta más habitual en el caso del PRO/JXC con un porcentaje de mujeres que fueron sorprendidas por sus candidaturas del 71%, 80% y 67% respectivamente a cada uno de los mandatos. En cambio, en el FPV/FDT los porcentajes de selección de esta opción oscilan entre el 25%, 50% y 38% respectivamente. En este sentido, podemos interpretar que el PRO/JXC es más usual la convocatoria sorpresiva a mujeres lo cual entendemos relacionado con una mayor magnitud partidaria que el resto de las agrupaciones que sumado a la preminencia sobre el ejecutivo distrital implica una convocatoria más masiva de personas “*candidateables*”.

Una de las comuneras de JXC con mandato vigente me comentaba su recibimiento sorpresivo del ofrecimiento. Ella ejercía como gerenta operativa de una de las comunas, y la convocatoria “a firmar”⁴⁵ no estaba dentro de sus planes inmediatos (Entrevista personal, 19 de julio de 2021). Otra, por ejemplo, quería postularse para una comuna en 2011, pero por un llamado de último momento le pidieron que firmara para integrar la lista de una comuna aledaña (Entrevista personal, 22 de septiembre de 2021). Es decir, mientras las organizaciones disputan competitivamente los espacios para sus dirigencias territoriales masculinizadas, los lugares de menor prestigio de las listas asignados a las mujeres tienen menos valor para las agrupaciones y se destinan a segundas o terceras líneas políticas o de

⁴⁴ Solo un 25% de mujeres eligió la opción “buscada intencionalmente por usted” en relación a cómo habían arribado a la candidatura comunal. En tanto, sólo un 24% de varones seleccionó la opción del ofrecimiento inesperado por parte de la agrupación política.

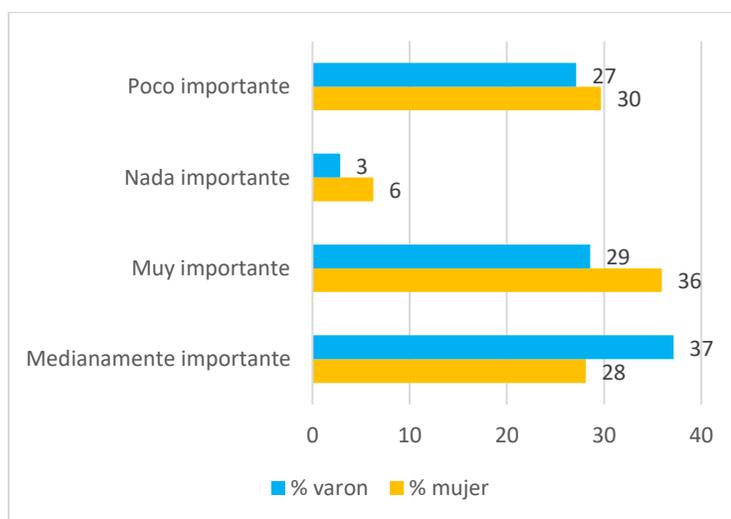
⁴⁵ El acto de suscribir su postulación en la Junta electoral de la alianza correspondiente.

gestión. Esto se ve reflejado en la percepción respecto a una mayor facilidad en el acceso al cargo que sus pares varones.

4.2. Diferencias de género en la configuración del rol comunal y el ejercicio del cargo

Ambos géneros evalúan homogéneamente la importancia del rol de vocal de junta en la estructura de oportunidades políticas del distrito. En las mujeres, las que consideran que ser vocal de junta es muy importante, y medianamente importante alcanzan el 64%, mientras que los varones que optaron por esas mismas categorías alcanzan el 66%. A su vez, para el 36% de las mujeres ser vocal de junta es “nada importante” o “poco importante”, mientras que los varones que optaron por alguna de esas dos categorías es de 30%.

Gráfico 13: Percepción en la jerarquía del cargo comunal. Considera que ser vocal de junta es...



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

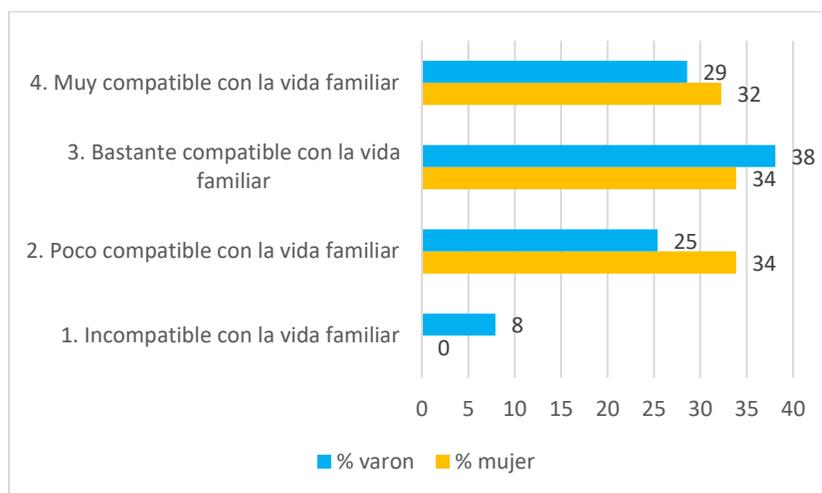
La diferencia aparece en cambio en la percepción general de las organizaciones respecto al valor que tienen las bancas destinadas a uno u otro género. Si integrar una lista es un pago menor, que ese espacio esté determinado exclusivamente para una mujer degrada aún más la moneda de cambio. Dado que las dirigencias están conformadas mayoritariamente por varones, poner a una mujer implica resignar esos lugares para adherentes menos jerarquizadas en la estructura partidaria territorial. No obstante, podemos suponer que la conformación paritaria de las listas comunales permitió desarrollar un involucramiento

mayor de las mujeres en las estructuras partidarias y esto llevó a repensar su rol en el marco de las organizaciones. En el caso del FPV, por ejemplo, la apertura de cargos comunales para las mujeres implicó su consolidación como responsables territoriales comunales lo que condujo a su masiva reelección en el 2015. Recordemos que, como analizamos en el capítulo anterior, ese espacio no ganó presidencias comunales hasta el 2019, con lo cual, en la mayoría de los casos su acceso a las juntas implicaba más que nada la disponibilidad de militantes de tiempo completo para aportar al desarrollo territorial de la organización en esa unidad.

Todas las comuneras entrevistadas, indistintamente de su pertenencia partidaria, coincidieron en resaltar la hibridez del cargo comunal. A excepción del ejercicio de la presidencia, ser comunero/a no implica una tarea determinada institucionalmente, sino que esta depende más bien del contenido que cada una de ellas le asigne y la organización partidaria configure. Como relataba una de las comuneras entrevistadas: *“El laburo de comunero te lo tenés que armar vos”*. Otra me comentaba: *“El grado de participación en la gestión depende de la voluntad de los actores. El único que tiene la responsabilidad es la presidencia. La cuestión de los otros miembros no hay mandato ni responsabilidad”*.

A nivel general los comuneros y comuneras evalúan que el cargo de juntista es muy compatible y bastante compatible con la vida familiar (66% mujeres y 67% de varones). No obstante, también son parejos los porcentajes de mujeres y varones que consideran que el cargo es incompatible o poco compatible (34% y 33% de mujeres y varones respectivamente). Allí la explicación parece estar vinculada a las responsabilidades partidarias adosadas al cargo, las cuales son diferentes según la fuerza política.

Gráfico 14: Percepción de la compatibilidad del cargo comunal con la vida familiar. Considera que ser vocal de junta es...



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

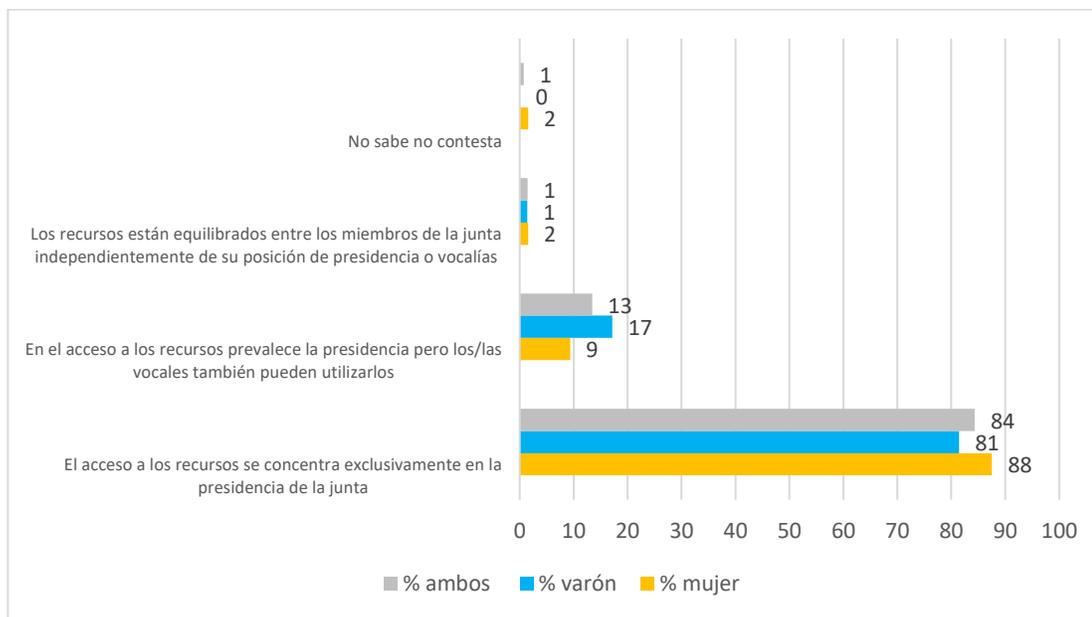
En el caso del PRO/JXC que es el partido oficialista, las responsabilidades políticas y funcionales recaen mayormente sobre el presidente de la comuna. En cambio, los/las comuneros/as del FPV/FDT pese a no acceder a las presidencias ni tener responsabilidades funcionales, detentan un alto grado de responsabilidad política por ser los/las representantes electos de su partido frente al gobierno comunal. En este sentido, la forma de vivenciar la compatibilidad entre las tareas domésticas, de cuidado y esparcimiento resulta diferencial en los testimonios de las comuneras del PRO/JXC y del FPV/FDT. Mientras que, para las primeras, el trabajo de comunera aparece como un espacio ideal donde la falta de funciones específicas les permite manejo sus horarios y disponibilidad; para las otras, la sobrecarga del trabajo partidario implica asumir tareas a contramano de los horarios laborales habituales. Los testimonios brindados en las entrevistas a las (ex) comuneras del PRO dan cuenta de la primera situación: *“El rol del juntista es más compatible con vida familiar que otros.... Es un laburo que implica mucha autonomía y depende del rol que uno encuentre en ese circuito... las responsabilidades están muy centralizadas en el presidente”*. *“Es un lugar desvalorizado. Pareciera que fuera una beca durante 4 años”*. *“En el acceso a los recursos para hacer política, las comuneras oficialistas estamos en inferioridad de condiciones incluso en relación a los comuneros de oposición”*. *“El rol de los comuneros es más híbrido,*

permite acomodar mejor los horarios y tareas”. “En cierta forma ser comunera es el trabajo ideal, tenés buen sueldo, no te pueden echar, no tenés jefe, tenés libertad de acción”

En cambio, los testimonios de las (ex) comuneras del FPV/FDT dan cuenta de una mayor demanda militante: *“En el cargo de comunero tenés una exposición constante, necesitás desarrollarte, trasladarte, estar territorialmente, hay una emergencia tenés que salir corriendo, son las 12 de la noche, y tenés que estar”*. Otra de ellas argumentaba: *“Me ha pasado de estar en lugares y tener que prestarle atención a otras cosas. Las reuniones con los vecinos son todos en contra turno. Cuando sos comunera empezás a trabajar cuando los demás dejan de trabajar”*.

El cargo de comunero/a tiene poco valor en la estructura de oportunidades de carreras políticas en el distrito porque las/os comuneras/os, salvo quien ejerce la presidencia, no tienen recursos para el ejercicio de su cargo. Esto se debe a la matriz del proceso de descentralización que no habilita el manejo descentralizado del presupuesto, sino que deriva partidas con fines específicos y todos estos se concentran en la presidencia. Qué hace cada comunero/a con su rol depende de los recursos simbólicos y materiales a los que puede acceder según su trayectoria política y las redes territoriales, administrativas y políticas que tiene en base a su capital personal u organizacional (Noya Iglesias, 2020).

Gráfico 15: ¿Cómo evalúa la distribución en el acceso a los recursos económicos, de visibilidad y decisión de la comuna entre quién ejerce la presidencia comunal y el resto de la junta?



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Las percepciones de las/los comuneras/os respecto a la acumulación de recursos en las presidencias de las juntas es bastante contundente y homogénea entre los géneros. Incluso podemos sospechar que los varones, pese a no ocupar la presidencia, pueden acceder a los mismos con mayor facilidad, probablemente por su vínculo político con quienes la ejercen. Según me dijo una de las comuneras, la situación no mejora para los/as miembros de la junta que pertenecen al mismo partido que el presidente, porque justamente es este quien maneja la agenda del espacio: *“Los comuneros oficialistas estamos en inferioridad de condiciones incluso en relación a los comuneros de oposición. En el acceso a los recursos es más limitado porque los de la oposición tienen los recursos del Estado Nacional”*⁴⁶.

⁴⁶ En su tesis “Los comuneros: mediadores, militantes y representantes” Noya Iglesias (2020) describe el apoyo del gobierno nacional que recibían los comuneros/as del Frente para la Victoria mientras su partido ejercía la presidencia nacional. Esta situación les permitía un acceso privilegiado a la implementación de las políticas públicas nacionales en el distrito y a la atención de los/las funcionarios nacionales que tenían intervención sobre los conflictos que podían expresarse territorialmente en la Ciudad.

No obstante, en el período 2015-2019 las/os comuneras/os del FPV tampoco contaban con los recursos nacionales lo cual implicó buscar un nivel de negociación mayor dentro de la junta para poder incorporarse a la gestión de los recursos comunales:

Del 2015 al 2019 cambie la percepción del rol en cuanto a la construcción de alianzas hacia adentro. Quedé sola en la junta comunal, como oposición, los de ECO no pintaban. Ahí estaba más forzada a ponerme de acuerdo en algunas cosas, ocupar el lugar, apropiarte más de la institución. Militabas distinto sin tener el estado nacional. En el 2015 nos sumamos a (Otra organización dentro del frente) y ahí la responsabilidad me la hicieron compartir. Se desdobló la responsabilidad política con la de gestión. Son cosas distintas, uno puede ser mejor para el adentro y otro para el afuera, era mejor separarlo. (Entrevista personal, 02 de agosto de 2021)

Las diferencias de roles también se expresan en los intereses temáticos de los y las comuneras. Mientras que en ambos géneros la participación vecinal y espacio público son las áreas que implican una mayor atención, los temas de género y educación aparecen a continuación en los intereses temáticos de las mujeres mientras que para los varones las cuestiones que aparecen a continuación son seguridad y cultura. Cabe aclarar, cómo desarrollamos en el capítulo anterior, que la participación vecinal y el espacio público hacen a la competencia específica de las comunas, en este sentido, podemos interpretar una marcada masculinización y feminización de los roles de uno y otro género respecto a las temáticas a abordar más allá de las competencias comunales específicas.

Cuadro 10: Proporción de intereses temáticos por género (respuesta múltiple de hasta 5 opciones).

varones		mujeres	
Participación vecinal	15	Participación vecinal	16
Espacio público	14	Espacio público	11
Ambiente y espacios verdes	9	Género	10
Seguridad	7	Educación	9
Cultura	6	Ambiente y espacios verdes	8
Educación	6	Desarrollo/inclusión social / economía popular	7
Control comunal	6	Cultura	7
Deporte	5	Seguridad	6
Administración general de la comuna	5	Control comunal	5
Salud	5	Salud	4
Desarrollo/inclusión social / economía popular	5	Personas mayores	4
Desarrollo económico/producción	4	Deporte	3
Higiene urbana	4	Higiene urbana	3
Juventud	2	Juventud	3
Género	2	Administración general de la comuna	1
Personas mayores	2	Vivienda	1
Diversidad sexual	1	Desarrollo económico/producción	1
Vivienda	1	Niñez	1
		Cultos	0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

4.3. Patrones masculinizados y atajos en los reemplazos de las presidencias

Analizar la cuestión de las presidencias de las comunas resulta clave ya que son los cargos de mayor jerarquía de las juntas. Como describíamos al inicio del capítulo anterior, el/la presidente/a es institucionalmente la cara visible de la junta, ya que debe rendir cuentas ante el Consejo Consultivo, acumula los recursos económicos y las competencias presupuestarias a la vez que representa a la comuna frente al Poder Ejecutivo y su voto tiene carácter doble en caso de empate. En este sentido, los recursos simbólicos, materiales y políticos son mucho mayores al resto de sus pares.

La bajísima participación de mujeres en estos roles confirma la premisa fuertemente sostenida por la literatura sobre representación femenina respecto a la mayor dificultad de las mujeres para acceder a los cargos jerarquizados de la representación, los cuales implican a su vez un mayor acceso de recursos para continuar con el desarrollo de las carreras políticas (Barnes, Ciocci, Lopreite, 2019). Esto incluso pese a que a diferencia de las intendencias a las cuales se accede por candidaturas uninominales, por regla de mayoría y sin cláusulas de género; las juntas comunales cuentan con paridad y regla proporcional.

Como pudimos ver en el capítulo anterior, el cumplimiento minimalista de los partidos condujo a una masculinización importante de las presidencias comunales. La exclusión de las mujeres de los encabezamientos de las listas es un factor especialmente determinante en el oficialismo que es a su vez la fuerza política con mayor magnitud partidaria en cada elección. La dinámica de construcción de las listas en la dialéctica entre estructura y territorio tiene al menos dos consecuencias en relación a las presidencias comunales.

Por un lado, no hay una definición centralizada respecto a la cantidad de listas encabezadas por mujeres que presentará cada frente político, sino que esto es un resultado secundario de la distribución de los encabezamientos entre las agrupaciones que componen cada frente y los perfiles que cada una de ellas decide priorizar en la comuna asignada para el encabezamiento. Por el otro, la alternancia por género implica que, en muchos casos, los segundos lugares de las listas sean asignados a mujeres representantes de facciones diferentes al del encabezamiento, situación que como veremos repercute en detrimento del género de los reemplazos en las presidencias.

Respecto a la cuestión de los reemplazos de los/las presidentes/as, los artículos 30 y 31⁴⁷ la LOC establecen los procedimientos en caso de acefalía o ausencia temporaria del/la presidente/a de la Junta. Mientras que en el primer caso corresponde que asuma la presidencia el/la segundo/a integrante de la lista más votada, en el segundo caso el/la presidente en ausencia debe designar un reemplazo temporal. Como las comunas estuvieron presididas en su mayoría por varones (salvo 6 excepciones), es lógico que las renuncias o fallecimientos actuaran a favor de los reemplazos femeninos (ya que el segundo lugar de las listas correspondía a una mujer). No obstante, a través de las consultas a autoridades de la comisión

⁴⁷ Artículo 30.- Acefalía. En caso de renuncia, fallecimiento, revocatoria, destitución o incapacidad permanente del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el segundo integrante de la lista que haya obtenido mayor número de votos en la Comuna.

Artículo 31.- Ausencia temporaria. En caso de ausencia temporaria del presidente/a, la Comuna es representada legalmente y presidida por el miembro de la Junta Comunal que éste designe y por el término que dure la misma.

de descentralización de la Legislatura⁴⁸, y de notas en medios de comunicación locales⁴⁹, accedimos a la información respecto los reemplazos presidenciales durante el período de estudio, los cuales registraron la implementación sistemática de atajos en detrimento del género. A continuación, vamos a repasar la resolución de los reemplazos de presidencias efectuadas:

Mandato 2011

- **Comuna 12:** Durante el primer mandato de las juntas comunales falleció Dall'Alpi Néstor Adrián, electo por la lista PRO como presidente de la Junta Comunal 12. De acuerdo al artículo 30 de la LOCCABA debía ser reemplazado por Deolinda Teresa Valdez que era la segunda candidata en la Lista respectiva. No obstante, la candidata renunció a asumir la presidencia (no al cargo de juntista) y fue reemplazada en ese rol por el tercero de la lista: Lavarello Juan Bautista de género masculino.

Mandato 2015

- **Comuna 2:** Facundo Carrillo, reelecto presidente en 2015 renuncia en diciembre del 2017 para asumir en la Secretaría de Atención y Gestión Ciudadana perteneciente del GCBA. En su reemplazo renuncia a la presidencia Andrea Araya (siguiente en la lista) y asume Agustín Fox quien fuera electo como tercer miembro de la lista Unión PRO (Resolución Comunal 29.981.444/COMUNA2/2017).

- **Comuna 4:** En diciembre de 2017 renuncia el presidente Héctor Jorge Apreda para asumir como Legislador y asume su reemplazo como presidenta Gladys Carolina Romero Cristaldo quien fuera electa en segundo lugar de la lista de

⁴⁸ Consultas realizadas a Pablo Ortiz Maldonado, director de la Comisión de Descentralización de la Legislatura CABA 2015 – 2019 y Comunero de la comuna 12 mandato 2011-2015; mandato 2019, Andrés Eliseche, Jefe de despacho de la Legisladora María Rosa Muiños 2015-2019, Diego Sokolowicz comunero comuna 14 2015-2019 y Laureano Bielsa, comunero comuna 2 2015 y 2019. Todas ellas entre marzo y abril de 2021.

⁴⁹ “RENUNCIAS Y LICENCIAS: Cambios en las Comunas. En los últimos tres meses, siete de las 15 comunas sufrieron alguna modificación en sus juntas. Hubo renunciaciones y pedidos de licencias” Nota publicada en el medio local Nueva Ciudad el 15 de marzo de 2016. <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201603/24842-cambios-en-las-comunas.html>

UNION PRO en el 2015 (RESOLUCIÓN COMUNAL N.º 28.481.953/COMUNA4/17).

- **Comuna 5:** Marcelo Bouzas, electo presidente se tomó licencia para asumir funciones en el Ministerio de Trabajo de la Nación, designando en su reemplazo de acuerdo al artículo 31 de la LOCCABA a Rubén Otero, tercer candidato del PRO en esa comuna.

- **Comuna 14:** Maximiliano Corach fue, reelecto en 2015 como presidente de la y en el mismo mes que le correspondía asumir su segundo mandato (diciembre de 2015) es designado como Subsecretario de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat. Primero se tomó licencia durante dos años en los cuales designó como reemplazo en la presidencia a Alejandro Pérez quien había sido electo como tercer miembro de la lista UNION PRO. No obstante, dos años más tarde Corach renunció habiendo debido asumir en su reemplazo como presidenta la segunda integrante de la Lista Irene Leonor Picasso, pero esta renunció a la presidencia y el cargo permaneció en manos de Pérez⁵⁰.

Los casos relatados de las comunas 12 (mandato 2011), 14, 5 y 2 (mandato 2015) manifiestan un patrón donde “se saltea” a las mujeres para asumir las presidencias de las juntas cuando por distintos motivos (fallecimiento, licencia o renuncia) la presidencia comunal queda vacante. En los casos de las comunas 2, 5 y 15 del mandato 2015 los presidentes comunales designaron a los terceros varones de la lista en detrimento de las candidatas segundas para que asuman el cargo durante sus licencias, a la vez que, cuando se materializaron sus renunciaciones (Comunas 2 y 14 mandato 2015) o el fallecimiento en el caso de la comuna 12 (2011) y por el procedimiento establecido en la LOCCABA debían automáticamente asumir las candidatas segundas de las listas.

Este procedimiento de renuncia a la presidencia fue cuestionado a través de pedidos de informes en la Legislatura, pero el llamado de atención de la oposición no prosperó. En todos los casos, las mujeres perjudicadas por los “salteos” habían sido electas por el mismo

⁵⁰ https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/11-_acta_asamblea_30-11-2017.pdf

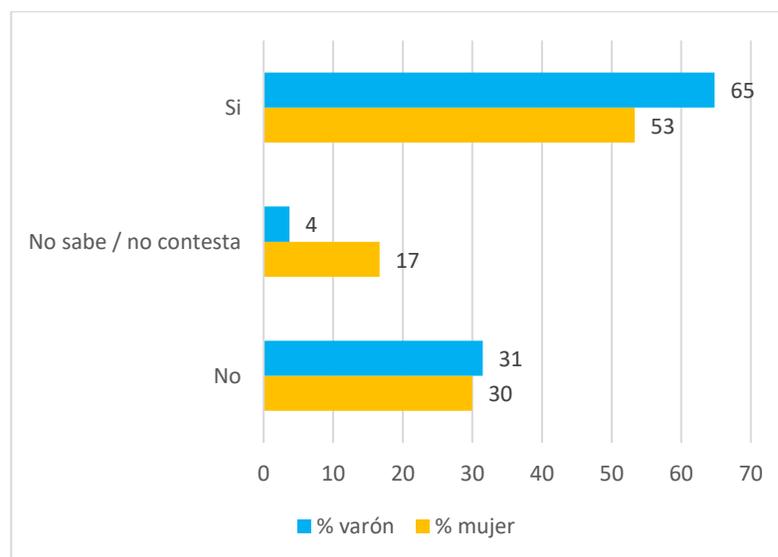
frente político que los presidentes renunciantes y sucesores. En este sentido, podemos identificar la legitimación de un procedimiento de “atajo” en detrimento del acceso de las mujeres a las presidencias comunales. La mayor dificultad que expresa la paridad en las comunas tiene que ver justamente con la cuestión de la jerarquización de la participación femenina lo que puede ser catalogado como un caso clásico de techos de cristal. Por la forma en que se construyen las listas, los partidos o facciones que están en mejores condiciones para incidir en sobre estas deciden colocar al primer y tercer candidato de la misma corriente o facción partidaria, privilegiando las candidaturas masculinas del espacio.

Otro punto que se desprende del análisis es la promoción de los presidentes de comuna a cargos de mayor jerarquía en el Poder Ejecutivo local. Esta situación confirma la asimetría de recursos para construir una carrera política que tiene la presidencia sobre el resto de la junta. Puntualmente, en 2015 se observa un pico de casos de renuncia que se explica por el contexto político. En un proceso sin precedentes, la alianza Cambiemos (Juntos por el Cambio a nivel nacional) accedió en forma simultánea a la Presidencia de la República y a la Gobernación de la Provincia de Buenos Aires, mientras que en la CABA Horacio Rodríguez Larreta fue electo Jefe de Gobierno como sucesor de Mauricio Macri. En ese marco, la CABA fue a partir de 2015 el “semillero” del que se nutrieron ambos niveles de gobierno (Canelo, Castellani y Gentile, 2019) . Según analizan Canelo, Castellani y Gentile (2019) el caso del gabinete de Macri, el 55,7% de los funcionarios que venían de ocupar un cargo público al momento de ser convocados venían de integrar el equipo de gobierno de CABA; mientras que, en el caso del gabinete de Vidal, este porcentaje ascendía al 69,4% (p.3). En este contexto, el requerimiento para cubrir cargos en el Ejecutivo local alcanzó a los presidentes de comunas que fueron relevados de sus cargos electivos para cubrir los déficits de funcionarios/as en el ejecutivo local.

Respecto a las aspiraciones personales a ocupar la presidencia de la junta comunal en un mandato posterior o en caso de renuncia o acefalía, el porcentaje de mujeres y varones que respondieron la EPTAC que optan por el “no” es casi idéntico, pero se identifican leves diferencias entre las opciones “Si” y “NS/NC”. En el si los varones se inclinan un 12% más por esa opción en relación a las mujeres. No obstante, el porcentaje de las mujeres que aspirarían a ocupar ese cargo es de más de la mitad de las encuestadas (53%). A su vez, las

mujeres que “No saben o prefieren No contestar” es un 13% superior a los varones. Estos resultados pueden ser analizados en función de algunas categorías emergentes. La literatura se refiere a los “techos de cemento” que explican las limitaciones autoimpuestas por las mujeres al analizar el costo personal de asumir determinadas posiciones de poder (Llanos, 2017). Esto podría explicar la leve preeminencia de la opción “no sabe no contesta” en la intención de acceder a la presidencia de comuna. Las mujeres pueden tener mayores inhibiciones a expresar sus ambiciones o realizar un cálculo más sesudo respecto a la posibilidad de ascender en la carrera política y los mayores costos que eso acarrea para su vida personal.

Gráfico 16: ¿Le gustaría acceder a la presidencia de la junta en un mandato posterior o en caso de renuncia o acefalía?



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Un tercer factor limita el acceso de las mujeres a la presidencia de las juntas. De acuerdo a las entrevistadas realizadas a las comuneras del espacio oficialista, a partir del 2019 el Gobierno de Rodríguez Larreta estableció la definición de priorizar para las presidencias comunales perfiles de cuadros técnicos ascendentes en las áreas de fuerte impronta urbanística. Esto implicó “correr” de los encabezamientos de las listas de Juntos por el Cambio a los perfiles más territoriales o de mayor experiencia política, a cambio de “profesionales jóvenes” que se destacaran por su labor en las cuestiones de mantenimiento o

desarrollo urbano (espacios verdes, mantenimiento urbano, alumbrado). Esta situación se constata en las trayectorias de los/as presidentes/as electos en 2019. De los 13 presidentes electos por JXC, ninguno/a provenía de un mandato anterior como comunero/a ni presidente de junta. A partir de la información disponible en los portales web de las comunas podemos identificar las procedencias político profesionales anteriores a encabezar las listas comunales.

Una de las presidentas comunales mujeres me explicaba esta lógica. A su agrupación, integrante del frente Juntos para el Cambio, le correspondía según la distribución interna encabezar en tres comunas, las cuales se distribuyeron a su vez entre los tres agrupamientos que conforman el partido dentro del frente. Sólo una de esas presidencias fue asignada a una mujer (ella). En su caso se privilegió su trayectoria por sobre la de otros perfiles, “no tuvo que ver con su género”, sino con que su experiencia encajaba con un criterio general que se había establecido respecto a la necesidad de fortalecer los perfiles de gestión en las definiciones a presidencias comunales del 2019.

Cuadro 11: Cargos anteriores de los/las presidentes de comuna mandato 2019

COMUNA	APELLIDO Y NOMBRE	GENERO	CARGO ANTERIOR
1	PORTELA LACANETTE LUCAS HORACIO	V	Secretario privado del vicejefe de Gobierno Diego Santilli
2	REYNO GRODONA RAMIRO	V	Director General de Alumbrado
3	COLLIN SILVIA RUTH	M	Titular del Consejo de Planeamiento Estratégico
5	PERDOMO CARRICART SEBASTIAN	V	Coordinador de Proyectos de la Secretaría de Tránsito y Transporte
6	BALLAN FEDERICO DANIEL	V	Jefe de Gabinete de la SS de Uso del Espacio Público y luego como DG de Coord. Administrativa y Registros de la SS de Vías Peatonales
7	BOUZAS FEDERICO MARCELO	V	DG de Protección y Desarrollo Sostenible en el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat
9	MOSQUERA FANTONI RODRIGO	V	Ejerció la Coord. Juríd. y Legal en la Secretaría Admin. de la Legislatura (2014-17)
10	PEDONE BALEGNO MAURO ALBERTO	V	Subsecretario de Asuntos Económico-Financieros del CBC (UBA)
11	SUAREZ AGUSTIN	V	NO RELEVANTE
12	BORGES JORGE GABRIEL	V	DG de Asistencia Operativa Comunal
13	SCAVINO FLORENCIA FABIANA	M	Directora de Espacios Verdes (2012-2013); vicepresidente Corporación Antiguo Puerto Madero S.A (2016-2019).
14	CANTERA MARTIN OSCAR	V	Gerente Operativo en el Parque 3 de Febrero
15	GARCILAZO MARTIN GONZALO	V	Experiencia como gerente de personal en sector público y privado

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento páginas web del GCBA y Boletín Oficial de CABA.

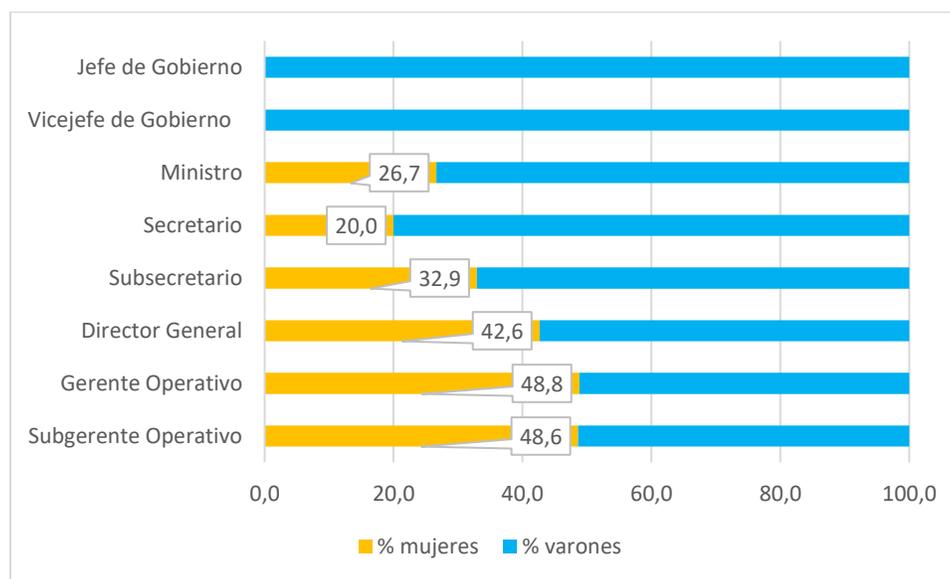
Realizando un repaso podemos observar que, de las 13 presidencias obtenidas por el PRO, 8 provienen de áreas técnicas en el marco del Poder Ejecutivo de la Ciudad. De estos, 6 proceden de áreas vinculadas al desarrollo urbanístico: espacios verdes (2), planeamiento urbano (1), mantenimiento urbano (1), tránsito y transporte (1), alumbrado público (1), vías peatonales (1). En tanto, sólo uno proviene de un área social (desarrollo humano), y otro de un puesto de confianza política del Vice Jefe de Gobierno. Finalmente, 4 presidentes proceden de cargos por fuera del ámbito del Poder Ejecutivo.

Las áreas técnicas vinculadas al desarrollo urbanístico están relacionadas a un perfil “masculinizado” que coincide con la impronta generizada del Gabinete de Horacio Rodríguez Larreta (actual jefe de Gobierno). Según Canelo, Castellani y Gentile (2019) en el Gabinete de Larreta las mujeres ocupan cargos de jerarquía sólo en aquellas áreas de gobierno consideradas “tradicionalmente femeninas” entre las que se encuentran Cultura (donde representan el 80% del total de la cúpula de la dependencia), el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (50%) y en menor medida, el Ministerio de Educación e Innovación (p.06). A su vez, en las áreas de referencia como Desarrollo Urbano y Transporte las mujeres en cargos jerárquicos alcanzan el 12,5%, y en Ambiente y Espacio Público el 20% (p.06). Las autoras señalan también que, en las áreas políticas centrales del gabinete, como la Vice jefatura el Ministerio de Gobierno no hay ninguna mujer ocupando altos cargos (p.06).

No obstante, un factor tendería a mitigar el efecto masculinizante de los perfiles seleccionados para integrar las presidencias comunales. Quienes las desarrollan actualmente provienen fundamentalmente de los rangos más bajos de la “planta política” del GCBA, que es justamente la base de la pirámide donde se encuentra la mayor proporción de mujeres. Quienes proceden de trayectorias en el Poder Ejecutivo detentaron cargos de directores/as generales, jefe de gabinete, coordinador, y Gerente operativo. El escalafón del GCBA se compone jerárquicamente en el siguiente orden: “Autoridades Superiores” (incluye en orden jerárquico al jefe y Vice Jefe de Gobierno, ministros, secretarios, Subsecretarios, directores generales y miembros de la junta comunal), seguidas por la “Carrera Gerencial” que está compuesta por las gerencias y subgerencias operativas. Posteriormente se colocan las posiciones vinculadas a la carrera de la Administración Pública. Como podemos observar en el gráfico 1, resulta claro el aumento de la proporción de mujeres a medida que disminuye la

jerarquía de los cargos. En este sentido, la definición orgánica sobre el perfil técnico masculinizado de reclutamiento de los/las presidentes/as comunales refuerza el patrón de exclusión de las mujeres para ese cargo, situación que podría ser mitigada por su mayor participación gubernamental en la base de la pirámide jerárquica de donde se nutren las autoridades partidarias para incorporar cabezas de listas.

Gráfico 17: Proporción de género por jerarquía de autoridades superiores y carrera general del GCBA 2021



Fuente: elaboración propia en base a datos de Buenos Aires DATA (GCBA-2020)

Según me indicaba una de las comuneras de juntos por el cambio, que venía de ser precedentemente gerenta operativa de arbolado en la comuna, las gerencias operativas son una base de las cual se nutre el PRO para integrar las listas comunales. Ambas categorías se encuentran relacionadas por la combinación entre las UAC y la estructura de la junta comunal que conviven en la administración descentralizada de los servicios del gobierno porteño. Si bien ser gerente/a operativo/a implica mayores recursos en términos de gestión, ser miembro de la junta implica ser la representación del partido frente a los vecinos, aunque eso implique contar con menores recursos para resolver las problemáticas que estos acercan o plantean.

4.4. Especialización comunal en las carreras femeninas

De acuerdo a la literatura las carreras políticas de las mujeres presentan un patrón de especialización legislativa que se debe a la introducción de medidas inclusivas de

representación femenina sobre esa estructura de gobierno. Por un lado, la dinámica general de la discriminación estructural, mantiene marginadas a las mujeres de los cargos de mayor acumulación de recursos como son los de los poderes ejecutivos, por el otro, las oportunidades son mayores en el poder legislativo, regulado por las cuotas y la paridad. En este sentido, las carreras femeninas ofrecen una mayor experiencia legislativa y una mayor tasa de reelección que sus pares varones.

Aunque hasta la actualidad la serie histórica puede resultar insuficiente, contamos con sólo 2 períodos de recambio comunal (2011 y 2019), podemos suponer que este patrón se reiterará en la arena política local a través de una especialización comunal de las juntistas mujeres. Especialmente, considerando que desde 2011 a 2019 este fue el único cargo paritario de la Ciudad (recién en las elecciones de 2019 se incluyó a los cargos legislativos en la regulación paritaria). Como podemos apreciar en el cuadro 12, en valores absolutos, la cantidad de mujeres que reeligieron sus cargos comunales supera en 6 a los varones, situación que se replica al interior de las fuerzas políticas. En este sentido, podemos confirmar una tendencia general a la especialización comunal de las mujeres.

Cuadro 12: Reelección de juntistas comunales por género y agrupación política (2011 – 2019).

	<i>MUJERES</i>	<i>VARONES</i>	<i>TOTAL</i>
<i>PRO/JXC</i>	14	12	26
<i>FPV/FDT</i>	10	6	16
<i>TOTAL</i>	24	18	42

Fuente: elaboración propia según datos TSJ CABA.

La observación de estos valores en términos relativos nos permite establecer algunos matices en la confirmación de este patrón. En el cuadro 4 analizamos la tasa de reelección por género, es decir comparando la cantidad de mujeres y varones reelectas/os por agrupación y por mandato, sobre la magnitud partidaria por género (MPG), Es decir, la proporción de mujeres reelectas sobre la cantidad de mujeres electas por ese partido para esa elección y lo mismo para los varones.

Cuadro 13: Tasa de reelección comunal por género por partido y por mandato

	<i>Mujeres</i>	<i>%R/MPG</i>	<i>Varones</i>	<i>%R/MPG</i>
	<i>REELEC</i>		<i>REELEC</i>	
<i>FPV 2015</i>	10	91%	2	15%
<i>PRO 2015</i>	8	32%	10	33%
<i>FDT 2019</i>	0	0%	4	20%
<i>JXC 2019</i>	6	20%	4	11%

Fuente: elaboración propia según datos TSJ CABA.

Como se desprende del cuadro, no en todos los casos la proporción de mujeres reelectas superó a la proporción de varones reelectos. En el caso del FPV 2015, y como habíamos señalado en el capítulo anterior, la tasa de reelección de las mujeres sobre la magnitud partidaria de mujeres electas por esa fuerza política alcanzó el 91%. Es decir, de las 11 mujeres electas por el FPV en el 2015, 10 lo hicieron renovando su mandato (lo cual vino asociado a una mejora en el status dentro de las listas)⁵¹. En el caso del PRO en esa misma elección la tasa de varones reelectos sobre la magnitud partidaria de bancas masculinas superó apenas por un punto a la de las mujeres. Pero, de esos 10 varones reelectos, 8 fueron postulados para ser presidentes de sus comunas, y 7 lo habían sido en el periodo anterior. Es decir, 7 de los 10 que reeligieron renovaron sus presidencias comunales.

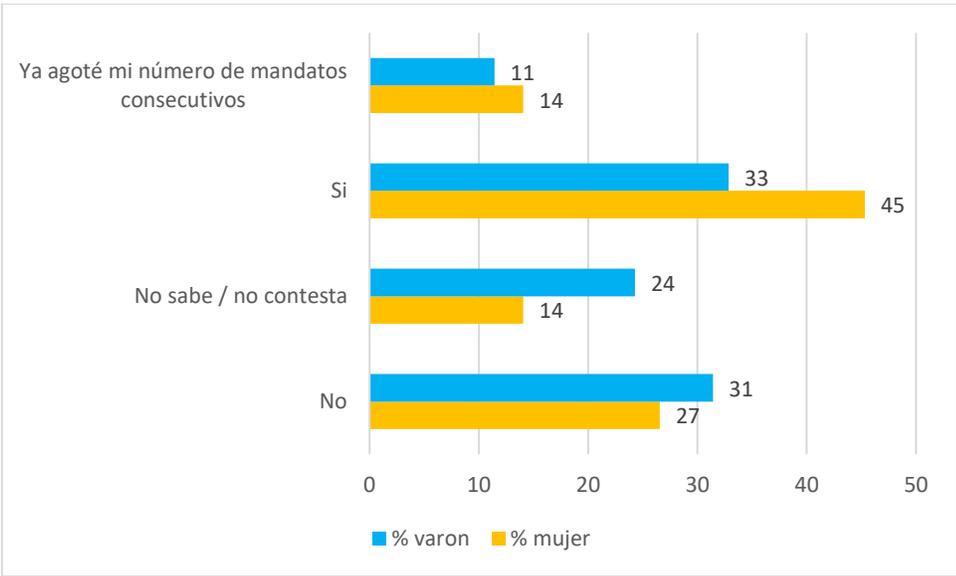
En el 2019 esta relación se invirtió. En el FDT (ex FPV) ninguna mujer fue reelecta, pero lo cierto es que sólo una hubiera tenido la chance de hacerlo (visto y considerando que las otras 10 completaban los dos ciclos continuos habilitados por la ley). En el caso de JXC (ex PRO) la proporción de mujeres reelectas casi duplicó a la de los varones. No obstante, un factor profundiza aún más la diferencia entre los comportamientos. En el 2019 el espacio de ECO se había integrado formalmente a JXC lo cual implicó la inclusión en las listas de la nueva coalición de ex comuneros pertenecientes a ambos espacios. El total de Ex ECO que

⁵¹ De las reelecciones del FPV sólo una corresponde al pase de una comunera mujer de Proyecto Sur al Frente para la Victoria en el 2015.

revalidaron sus mandatos en JXC fue de 6, 3 mujeres y 3 varones, pero el impacto de estas incorporaciones sobre el total de reelectos/as de cada género varía. De las mujeres reelectas, la proporción de incorporaciones fue del 50%, en cambio en los varones fue del 75%. Este dato aporta una interpretación a favor de la especialización comunal de las mujeres, ya que, sin las incorporaciones, sólo un varón e JXC hubiera reelecto su banca en 2019.

En este sentido, si bien sería necesario observar una mayor cantidad de recambios antes de establecer una definición general, podemos identificar una tendencia según la cual las mujeres reelectas superan a la proporción de varones reelectos, afirmación que se enfatiza por el hecho de que el FDT casi no tenía mujeres disponibles para reelegir en el 2019 (sólo 1); y en JXC la proporción de varones que reeligen se alimenta de renovaciones de presidencia y de integración a la coalición de varones de otras fuerzas políticas. Adicionalmente, las mujeres tienen una mayor predisposición a ser reelegidas. De acuerdo a la EPTAC, si bien la mayoría de comuneros y comuneras aspirarían a un segundo mandato, en el caso de las mujeres este número es del 45% mientras que en los varones esa proporción alcanza al 33%, apenas dos puntos arriba de los que no quieren reelegir (31%).

Gráfico 18: ¿Le gustaría ser reelecto/a como comunero/a?



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Un punto más debe ser tenido en cuenta en el análisis, si bien en general la reelección de mujeres en los cargos con leyes inclusivas se relaciona con un patrón desjerarquizado en

detrimento de su participación en otros campos, la realidad es que durante el período estudiado el diferencial entre el FPV/FDT y PRO/JXC en el acceso a los cargos es bastante significativo. Como ya fue analizado en el capítulo anterior, el PRO/JXC estuvo durante todo el período estudiado el Poder Ejecutivo local y la mayoría de las bancas legislativas. En este sentido, si bien los/las partidarios del PRO tienen amplias posibilidades de ser promocionados/as a otros cargos de gobierno, en el caso del FPV/FDT esas posibilidades son mucho más limitadas, situación que se profundizó con su desplazamiento del Poder Ejecutivo Nacional en 2015.

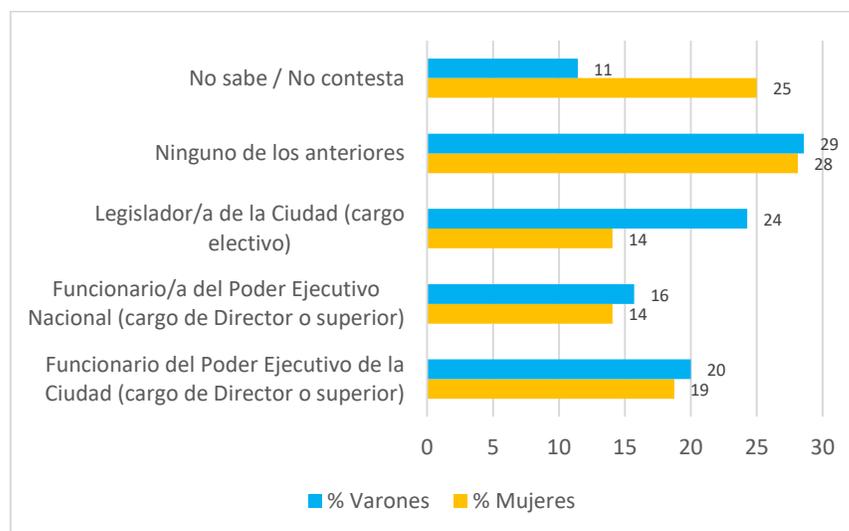
4.5. Los sesgos de género en la promoción de las carreras comunales

Identificar los sesgos de género en la continuación de las carreras políticas de las/los juntistas comunales implicaría trazar previamente una trayectoria respecto a lo que se pudiera considerar una continuidad natural de la carrera comunal. Si bien no hay estudios que den cuenta de estos recorridos en forma general, el análisis de las fuentes disponibles para esta investigación nos permite acercarnos a las aspiraciones, percepciones y trayectorias de algunos de los/as comuneros/as e identificar los sesgos de género ahí presentes. En términos generales podemos pensar que la continuidad de la carrera comunal puede desdoblarse entre el acceso a un cargo ejecutivo o electivo. Respecto al cargo electivo, al tratarse la comuna de un ámbito sub-distrital podemos suponer que el lugar siguiente en la escala de oportunidades políticas sea la Legislatura de la Ciudad. Otra opción puede ser la continuidad en un cargo ejecutivo. Allí la unidad territorial (nacional o CABA) dependerá de los recursos disponibles para la agrupación política a la que pertenece cada juntista. A excepción del periodo 2015-2019 donde la Alianza Cambiemos acaparó el Ejecutivo porteño y el Nacional, el resto del periodo estudiado PRO/JXC contó con el Ejecutivo de CABA y el FPV/FDT con el manejo del gobierno nacional. No obstante, la Ciudad también cuenta con ámbitos de gestión en manos de la oposición que se ponen en juego a la hora de distribuir políticamente los espacios. Un ejemplo de eso puede ser la Defensoría del Pueblo, la Auditoría de la Ciudad y algunas áreas específicas del Poder Judicial a las cuales se accede por el acuerdo entre las fuerzas políticas que componen la Legislatura local.

Consultados respecto a la continuación de sus carreras políticas una vez finalizados sus mandatos comunales, quienes aspiran a promover sus carreras hacia una banca legislativa

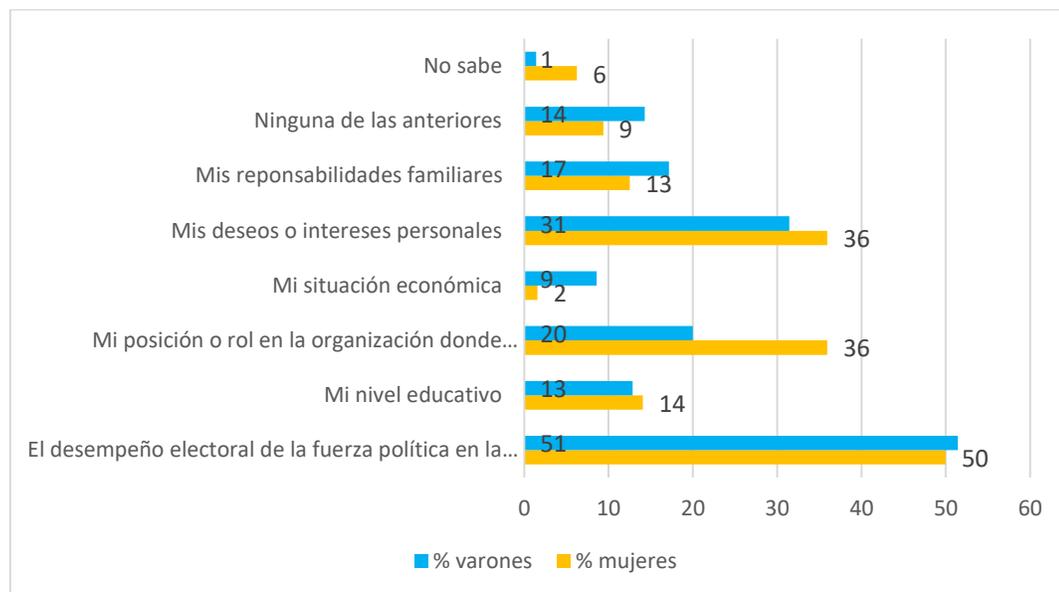
son mucho más los varones que las mujeres (24% ellos, 14% ellas). Las comuneras se inclinan más a continuar sus carreras en el Poder Ejecutivo de la Ciudad (19%) o en el Nacional (14%). Quienes se inclinan por ninguna de esas opciones son casi la misma proporción entre varones y mujeres (29% y 28% respectivamente). No obstante, quienes eligen no contestar son abrumadoramente más en el género femenino que en el masculino (25% y 11% respectivamente), lo cual como señalamos anteriormente puede estar relacionado a la inhibición cultural que pesa sobre las mujeres respecto a explicitar sus ambiciones. A su vez, consultados respecto a los factores que podrían determinar la continuidad de sus carreras políticas, la mayor cantidad de respuestas está lógicamente destinada a “el desempeño electoral de la fuerza donde participo”. No obstante, si indagamos en otros factores la diferencia genérica se hace evidente. Un 36% de las mujeres asignan a “mi posición o rol en la organización donde participó” el segundo lugar respecto a los factores que pueden determinar la continuidad de sus carreras. En contraste, la segunda opción determinada por los juntistas varones es “mis deseos o intereses personales” (36%). Esta diferencia tendería a confirmar la naturalización de los varones respecto a su incidencia en el marco de las organizaciones y la dificultad que tiene para las mujeres conseguir la validación de los ámbitos partidarios.

Gráfico 19: Una vez finalizado su mandato ¿aspiraría o aspiró a proyectar su carrera política a alguno de los siguientes ámbitos?



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

Gráfico 20: ¿Cuál o cuáles de los siguientes factores considera que pueden limitar la continuación de su carrera política? Puede señalar hasta tres opciones



Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPTAC.

A continuación, reconstruiremos a partir de la información disponible y las entrevistas realizadas los patrones de ascenso hacia uno u otro cargo posterior intentando identificar cómo incide el género en la continuidad de las carreras políticas.

4.5.1. Diferencias de género en la promoción comunal hacia las bancas legislativas

La Legislatura de la Ciudad es un cuerpo unicameral de 60 bancas que se renuevan cada dos años. Al igual que en el caso de las comunas, los mandatos duran cuatro años y las/os diputadas/os sólo pueden ser reelectos una vez o dejar pasar un mandato intermedio antes de volver a postularse. Pero, a diferencia de las comunas donde la magnitud mediana restringe la cantidad de fuerzas que participan en la distribución de bancas, en el poder legislativo estas se distribuyen entre un número mayor de fuerzas políticas. En este sentido, las magnitudes partidarias son mucho más reducidas que las disponibles a nivel comunal y el proceso de acceso a una banca resulta mucho más competitivo. A su vez, la paridad comenzó a regir para las bancas legislativas recién a partir de la elección de 2019. Con lo

cual podemos suponer que el acceso de las mujeres fue más restrictivo en el legislativo, al menos hasta esa elección.

Cruzando la base de datos de quienes ejercieron una banca comunal con la de legisladores electos/as en el mismo período, identificamos 6 casos de personas que pasaron de ser comuneros/as a ocupar una banca legislativa. Los 6 casos fueron electos a la legislatura por las listas de PRO/JXC, tres son mujeres y tres son varones. No obstante, el análisis pormenorizado de los casos nos permite identificar que, pese a que numéricamente los y las comuneros/as que accedieron a una banca legislativa son la misma cantidad, las temporalidades y recorridos previos marcan diferencias en las trayectorias según el género.

Cuadro 14: Comuneros/as que pasaron a ocupar bancas legislativas 2013-2019

	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
<i>2013</i>		1
<i>2015</i>		1
<i>2017</i>	2	
<i>2019</i>	1	1
<i>TOTAL</i>	3	3

Fuente: elaboración propia en base a datos del TSJ CABA y la web de la Legislatura.

En principio, según el cuadro 14 podemos observar que, con excepción del tercer caso, los ascensos de las mujeres a las bancas legislativas son anteriores a la de los varones. El primer caso femenino corresponde a Victoria Roldan Méndez quien había sido electa comunera en el cuarto lugar en la lista de PRO 2011 por la comuna 13, de la cual ingresaron en total 5 comuneros/as. En 2013 Victoria es incorporada a la lista de Legisladores/as e ingresa al recinto legislativo renovando su banca en 2017 (con mandato hasta 2021). El segundo caso de ascenso femenino corresponde a Natalia Persini quien fue la segunda candidata en la Lista del PRO en la comuna 2 en 2011. En 2013 Natalia integró la lista Legislativa del PRO no resultando electa. No obstante, en 2015, cuando finaliza su mandato como comunera, accede a la banca legislativa como reemplazo finalizando en 2017 su mandato. El tercer caso corresponde a Lucia Romano, quien había sido electa como cabeza

de lista de ECO en 2015 en la comuna 2. Completado su mandato comunal, Lucia accede a una banca legislativa en 2019 por la lista de Juntos por el Cambio.

Respecto a los casos masculinos, los del 2017 corresponden a Héctor Apreda y Gastón Blanchetiere. Apreda fue dos veces electo presidente de la Comuna 4 (2011 PRO, 2015 UNION PRO) antes de integrar la lista de Legisladores del 2017 (Vamos Juntos). Blanchetiere fue cabeza de la lista de ECO en la comuna 14 integrándose a la junta comunal en el 2015. En 2017 integra la lista de legisladores/as de Vamos Juntos pese a que ECO se presenta en estas elecciones con la lista Evolución. En este sentido, su integración al frente fue anterior al del resto de los miembros de su fuerza. El tercer caso es el de Diego Weck quien fue previamente electo dos veces comunero del PRO en la comuna 4 (2011-2015 y 2015-2019), tras completar sus dos mandatos comunales es Legislador en 2019 por la Lista Juntos por el Cambio.

Aunque los casos son pocos, la comparación de trayectorias de uno y otro género nos permite identificar un patrón de ascenso comunal distinto entre varones y mujeres. Los varones que pasaron de comuneros a legisladores lo hicieron en base a carreras comunales más arraigadas y extensas, y fueron promovidos al legislativo una vez agotadas las instancias de reelección. En tanto, el caso de Blanchetiere parece más bien corresponder con una estrategia de cooptación del PRO a cambio de un cargo superior. La trayectoria de las mujeres es mucho menos regular, Roldan Méndez ejerció apenas dos años como comunera en el primer mandato y tuvo una prolifera carrera como legisladora y actualmente se desempeña como subsecretaria de descentralización en el Poder Ejecutivo. En cambio, el paso de Persini por la legislatura fue mucho más breve. Su caso tomo cierta relevancia por ser hijastra de Fernando Niembro, un reconocido periodista deportivo que encabezó la lista a Diputados por el PRO en la Provincia de Buenos Aires en el 2015 y debió renunciar por denuncias en su contra en relación a un contrato que tenía su empresa con el GCBA. Finalmente, el caso de Romano es posterior a la implementación de la paridad en los cargos legislativos. Si bien ella pertenecía a ECO se integró a Juntos por el Cambio con el resto de su agrupación.

En este sentido, podemos interpretar que el ascenso de Roldan Méndez tuvo que ver con su incorporación a las filas del PRO previo a la incorporación de aliados de otros espacios. Podemos deducir que, en ese momento, entre 2011 y 2015, las comunas fueron para

el PRO una cantera de cuadros femeninos disponible para cubrir el cupo en la Legislatura. Luego las listas se fueron integrando con la confluencia de otros aliados políticos que hacia el 2019 llevaron a la promoción hacia esa banca de una de las ex comuneras de ECO. En cambio, las trayectorias de Apreda y Weck permiten suponer que, aunque en una cantidad de casos mínima, una carrera consistente en el nivel comunal puede derivar y la persistencia dentro del espacio político, pueden derivar en una eventual promoción al nivel legislativo.

4.5.2. Las diferencias de género en la promoción hacia el Ejecutivo

La literatura sobre integración de las mujeres a los gabinetes ministeriales en el ámbito subnacional de Argentina, da cuenta de la preminencia de las variables que determinan la demanda de candidatas respecto al potencial efecto que podrían tener otras variables vinculadas a la oferta, como por ejemplo una mayor disponibilidad de candidatas con experiencia política derivadas de la implementación de las cuotas y paridad para el acceso a los cargos legislativos (Barnes, Ciocci, Lopreite, 2019). En este sentido podemos suponer que el aumento de mujeres con experiencia política derivada de la implementación de la paridad en los cargos comunales no debería tener efecto sobre una mayor integración de mujeres en el ejecutivo local y por lo tanto descartar la posibilidad de que las comuneras sean promovidas a cargos ejecutivos. No obstante, es importante establecer una diferenciación entre el comportamiento que pueden tener los criterios de incorporación al gabinete (que es la cúpula máxima del Ejecutivo) respecto a la incorporación de mujeres en otras áreas subordinadas e incluso de mayor peso burocrático que político. Como vimos en el apartado sobre las presidencias, en el Ejecutivo local las mujeres son mayor proporción en las direcciones generales y la carrera de gerencias operativas.

Cómo analizamos en relación a las trayectorias, quienes ocupan las bancas comunales provienen fundamentalmente del empleo público en los ámbitos nacional y de la CABA, aunque los varones que detentan esa trayectoria son más que las mujeres, en ambos casos se trata de cifras considerables (76% varones, 64% mujeres). A su vez, los varones que reportan haber cubierto algún cargo de dirección en esa trayectoria son mayor proporción que las mujeres. En este sentido, una variante bastante probable es que, una vez finalizado el cargo comunal, ambos retomen sus actividades previas con el mismo impacto genérico en términos de jerarquía que estas tenían en un principio; o accedan a algún tipo de espacio burocrático

político como premio de su organización al desempeño detentado. Ahí nuevamente las trayectorias previas y posteriores dependen de la disponibilidad de recursos de cada uno de los agrupamientos. A su vez, según la EPTAC las que se inclinan por continuar sus carreras en el Poder Ejecutivo son un número considerable.

Las comuneras entrevistadas (que habían culminado su mandato) se desempeñaban actualmente en el marco de la administración pública de la Ciudad. Sólo una de ellas había accedido a una banca legislativa y a un cargo de alto rango en el Ejecutivo local. Una de ellas que aún se desempeña a nivel de la comuna manifestaba incluso la posibilidad de retomar sus actividades como gerenta operativa:

Me gustaría volver al ejecutivo a tener una función clara, políticamente lo que podés aspirar al ser comunero es a presidente de comuna como un ascenso o a legislador, pero para ser legislador tenés que estar participando en alguna organización que sea tipo la juventud pro u otra organización dentro del partido. (Entrevista personal, 19 de julio de 2021)

En este sentido, recuperar una tarea de tipo burocrático aparecía como una de las opciones viables. Aunque eso implique “sacrificar” un perfil más político, no para todas eso resulta una pérdida en la misma medida. Como contraste sirve el testimonio de una comunera de la oposición para quién la conclusión del mandato comunal y la necesidad de resolver una fuente laboral a través de un cargo de perfil más burocrático implicaba un sacrificio de sus perspectivas de hacer carrera política:

Ahí hay dos cosas, por un lado, los y las comuneros en general tenemos poca salida, y las comuneras vamos más de atrás. La posibilidad de construir desde la comuna es difícil y si sos mujer mucho más porque el desarrollo político está más vinculado desde lo laboral. Uno de los ofrecimientos fue ser gerenta operativa de una comuna. Yo tenía una dificultad que es que necesitaba una salida laboral. Nos proyectamos hacia una banca legislativa pero no salió, pero lo que tenía claro es que quería seguir

haciendo política en la ciudad desde un lugar de visibilidad. (Entrevista personal, 02 de agosto de 2021).

4.6. Recapitulación

De acuerdo con la literatura, los patrones de selección para acceder a los cargos electivos y las redes de poder contienen jerarquías de género intrínsecas, y estas persisten más allá de los cargos institucionales derivados de la adopción de cuotas y el correspondiente aumento de mujeres electas. Como vimos en el capítulo anterior, la masculinización de las elites partidarias del distrito se expresó en la mayoría de encabezamientos masculinos en todas las listas competitivas (con excepción del FPV 2015). En este sentido, a partir de la EPTAC y las entrevistas y los entrecruzamientos de datos realizados confirmamos a través de este capítulo que los patrones jerárquicos de género prevalecen en los criterios de reclutamiento para el cargo, el ejercicio de los mismos, y en las trayectorias posteriores de quienes acceden a una banca comunal. El caso de las comunas es particularmente interesante para estas observaciones ya que al ser un cargo subdistrital se ubican en la base de la pirámide para el desarrollo de carreras posteriores donde una buena performance en determinada comuna puede promover a la representación de sectores más amplios de la ciudadanía.

A través de EPTAC observamos que ambos géneros reportan trayectorias similares en relación a los años de participación política previa en el marco de una organización partidaria, aunque las mujeres son levemente menos en las categorías de mayor jerarquía. Una situación similar se reporta en relación a la experiencia en cargos previos en la administración pública- Mientras ambos géneros presentan una proporción similar de personas con experiencia previa, ellos tienen proporcionalmente una mayor experiencia en las posiciones jerárquicas. Puntualmente, cuando indagamos sobre los diferenciales de experiencia previa en cargos de conducción partidaria, la diferencia entre varones y mujeres alcanza el 31%. Este dato es particularmente significativo porque permite confirmar la existencia de jerarquías intrínsecas de género ámbitos partidarios En este sentido, el acceso a las juntas comunales arrastra las segregaciones previas que atraviesan las mujeres a lo largo de sus recorridos políticos.

A su vez, ellas tienen una trayectoria levemente superior en el tercer sector, dato que coincide con la literatura sobre carreras políticas en el ámbito local que sostiene que los partidos tienden a incorporar mujeres con trayectoria previa en las organizaciones de la sociedad civil. Otra coincidencia con la literatura sobre perfiles de carreras políticas, es que ellas tienen en promedio un mayor nivel educativo que los varones.

Las trayectorias previas en cargos jerárquicos de la organización política o administración pública son claves porque inciden en el aprovechamiento que se haga del cargo y su proyección posterior, ya que la hibridez del mismo determina que este dependa en gran medida de la capacidad individual y organizacional de movilización de recursos. Como mencionamos previamente, qué hace cada comunero/a con su rol depende de los recursos simbólicos y materiales a los que puede acceder según su trayectoria política y las redes territoriales, administrativas y políticas que tiene en base a su capital personal u organizacional (Noya Iglesias, 2020).

Los espacios subordinados, disponibles para las candidaturas femeninas, dieron lugar a distintas oportunidades para mujeres con vocación política en los distintos espacios, particularmente para las comuneras de la oposición donde detentar el cargo político, implica una condición de representatividad que fortalece sus desarrollos en la organización partidaria. En este sentido, podemos afirmar que la conformación paritaria de las listas comunales permitió desarrollar un involucramiento mayor de las mujeres en las estructuras partidarias y esto llevó a repensar su rol en el marco de las organizaciones.

A nivel general los comuneros y comuneras evalúan que el cargo de juntista es muy compatible y bastante compatible con la vida familiar. Uno de los factores que contribuye a esta determinación reside en la hibridez del cargo (mencionado en la literatura y confirmado por todas las entrevistadas). Las diferencias que sobre este punto se manifiestan entre las comuneras del PRO/JXC y el FPV/FDT aparecen vinculadas a las responsabilidades partidarias adosadas al cargo, las cuales son mayores en las comuneras de la oposición.

Como pudimos ver en el capítulo anterior, el cumplimiento minimalista de los partidos condujo a una masculinización importante de las presidencias comunales. Consultados acerca de la intención de ejercer la presidencia comunal en un siguiente mandato comunal, los varones se inclinan un 12% más por esa opción en relación a las mujeres. No

obstante, el porcentaje de las mujeres que aspirarían a ocupar ese cargo es de más de la mitad de las encuestadas (53%). La exclusión de las mujeres de los encabezamientos de las listas es un factor especialmente determinante en el oficialismo que es a su vez la fuerza política con mayor magnitud partidaria en cada elección. La dinámica de construcción de las listas en la dialéctica entre estructura y territorio en el contexto de una tendencia bi-coalicional del sistema de partidos, tiende a premiar las elites masculinizadas de los agrupamientos que se busca integrar a la coalición, lo cual perjudica el acceso de las mujeres a las presidencias comunales. A su vez, en los mandatos del 2011 y 2015 se manifiesta la institucionalización de una serie de atajos en detrimento del género en los accesos a la presidencia comunal a través de los reemplazos. Las mujeres, segundas en la integración de las juntas, son sistemáticamente “salteadas” en la línea sucesoria. Otro factor limita el acceso de las mujeres a las presidencias comunales, De acuerdo a las entrevistadas realizadas a las comuneras del espacio oficialista, a partir del 2019 el Gobierno de Rodríguez Larreta estableció la definición de priorizar para las presidencias comunales perfiles de cuadros técnicos ascendentes en las áreas de fuerte impronta urbanística, que son justamente los más masculinizados de la administración local.

Finalmente, en consonancia con la literatura podemos confirmar un patrón de especialización comunal de las mujeres, dado que estas presentan una mayor tendencia a reelegir en sus cargos de juntas. Esto coincide también con la configuración de sus aspiraciones. Según la EPTAC, si bien la mayoría de comuneros y comuneras aspirarían a un segundo mandato, en el caso de las mujeres este número es del 45% mientras que en los varones esa proporción alcanza al 33%, apenas dos puntos arriba de los que no quieren reelegir (31%).

Sobre la promoción de las carreras comunales al nivel legislativo, el análisis pormenorizado de los casos nos permite identificar que, pese a que numéricamente los y las comuneros/as que accedieron a una banca legislativa son la misma cantidad, las temporalidades y recorridos previos marcan diferencias en las trayectorias según el género. Los varones que pasaron de comuneros a legisladores lo hicieron en base a carreras comunales más arraigadas y extensas, y fueron promovidos al legislativo una vez agotadas las instancias de reelección. La trayectoria de las mujeres es mucho menos regular. Podemos

afirmar que si bien al inicio las comunas fueron para el PRO una cantera de cuadros femeninos disponible para cubrir el cupo en la Legislatura. Luego las listas se fueron integrando con la confluencia de otros aliados políticos y frenaron la potencial promoción de las comuneras a ese rol.

En este sentido, una variante probable en la continuidad de las carreras, tanto varones como para mujeres, es que, una vez finalizado el cargo comunal, ambos retomen sus actividades previas en la administración pública reproduciendo los diferenciales jerárquicos previos.

CONCLUSIÓN

La secuencialidad y alternancia de género para las listas comunales incluida en la LOC del año 2005 constituyó una verdadera innovación democrática. A nivel regional, sólo Bolivia (2004), Ecuador (2000) y Honduras (2000)⁵² habían avanzado con medidas similares para los cargos nacionales (Archenti y Tula, 2014, p.51), situación que se expandiría a una mayor cantidad de países a partir del Consenso de Quito, firmado en el 2007. En Argentina, las reformas de paridad habían tenido lugar a nivel subnacional sólo en tres provincias. Santiago del Estero fue la primera en incorporar la paridad de género en sus cargos legislativos provinciales en el año 2000. Unos meses más tarde la paridad se aprueba en la provincia de Córdoba, y en 2002 en Río Negro (Caminotti y Del Cogliano, 2019). En este sentido, la paridad en las comunas encaja temporalmente con los que Caminotti y del Cogliano (2019) categorizan como una primera generación de reformas de paridad de género que tienen lugar en el ámbito subnacional; y Freidenberg y Muñoz Pogossian (2019, p. 2) denominan como segunda ola de cambios institucionales a nivel regional. En ambos casos, y en coincidencia con parte de los argumentos de los debates que llevaron a la sanción de la paridad en las comunas, estas se enmarcan en el lenguaje de las políticas de acción afirmativa y su fortalecimiento (Caminotti y Del Cogliano, 2019, p.206).

No obstante, en el caso de la Ciudad la demanda por la alternancia de género en las comunas encuentra un importante fundamento en el legado establecido en la Constitución porteña. Si bien en el debate estatuyente las reivindicaciones estaban puestas en clave de fortalecer la formulación normativa de las cuotas frente a los incumplimientos partidarios, como vimos, las nociones emergentes de democracia paritaria se encuentran presentes en una cantidad y densidad importante de intervenciones. En este sentido, la coalición interpartidaria de legisladoras que plantean la paridad en las comunas, retoman la demanda de la estatuyente en relación a garantizar la participación femenina en los resultados de la composición de los órganos y no meramente en las listas, a la vez que utilizan los argumentos de la paridad presentes en la constituyente para justificar que lo alcanzado hasta el momento era un piso y no un techo de la participación femenina. En un contexto de alta fragmentación partidaria,

⁵² Según Archenti y Tula, 2014, en el caso de Honduras la paridad fue dejada sin efecto en 2004 y retomada recién en 2012.

parlamentaria, y de crisis política, este entramado transversal encuentra la oportunidad de dar un paso más respecto al fortalecimiento de la normativa para la representación femenina en el marco de la creación de una nueva institución subdistrital.

La fortaleza del Régimen Electoral de Género resultante para los cargos comunales contribuyó a la incorporación masiva de mujeres en este nuevo eslabón representativo, lo que se vio consolidado por un sistema electoral compatible. Esto se expresó en un cumplimiento general de la normativa y la baja judicialización de la medida.

Aunque la paridad comunal se incorporó desde el comienzo mismo de la institución y su implementación no implicó en la práctica el desplazamiento de varones, esta situación no eximió el cumplimiento minimalista de los partidos políticos respecto a los encabezamientos femeninos, lo cual tuvo como resultado el limitado acceso de las mujeres a las presidencias de las juntas, y una merma de la cantidad de mujeres electas respecto a sus pares masculinos.

A diferencia del contexto político en el cual se sancionó la LOC, el sistema político porteño se fue estabilizando durante el período estudiado hasta organizarse fundamentalmente en torno a dos coaliciones. Las bancas comunales se distribuyeron entre tres fuerzas políticas en las elecciones de 2011 y 2015 y finalmente entre dos en el 2019. Sin embargo, la cantidad final de mujeres electas o de presidentas de comuna no fue alterada por estas circunstancias.

El cumplimiento minimalista de los partidos fue una constante de todas las agrupaciones con excepción del FPV en 2015. Si bien la magnitud partidaria no influyó sobre el total de mujeres electas por los partidos, esta variable sí influyó negativamente sobre el encabezamiento de las listas partidarias. El caso del PRO/JXC que gobierna el distrito desde el 2007 y es quien obtuvo el mayor número de bancas y una abrumadora mayoría de presidencias de juntas (43 de 45) es el partido con menor tendencia a colocar a mujeres en los encabezamientos de las listas. En cambio, el FPV/FDT muestra un comportamiento más oscilante al respecto, aunque lo cierto es que este partido accedió por primera vez a la presidencia de las juntas comunales en el 2019 en las comunas 4 y 8 donde llevó listas encabezadas por varones. La centralidad de los partidos durante todo el proceso de descentralización, su monopolio de las candidaturas comunales y la falta de regulación

específica sobre la conformación de género de los órganos partidarios en el período estudiado son factores que explican este comportamiento.

A nivel general las comunas con paridad de género constituyen una apertura muy importante de cargos electivos para las personas que hacen política en el distrito. No obstante, la limitación de su autonomía y presupuesto genera un sentido de vacuidad en el rol de quienes no acceden a la presidencia comunal. Esta situación afecta particularmente a las mujeres que al estar relegadas de las elites político partidarias tienen limitadas sus posibilidades de participar como presidentas comunales tanto por la vía electoral como a través de los reemplazos. A su vez, la falta de recursos propios del rol, hace que este dependa en gran medida de los que comuneros y comuneras acumulan a través de sus trayectorias político partidarias, que en el caso de los varones responden a patrones de mayor jerarquización. En el caso de las comuneras, la vacuidad del rol lo vuelve muy compatible con la vida familiar. No obstante, para las comuneras de la oposición, el rol acarrea una serie de responsabilidades político partidarias que se vuelven contradictorias con las tareas de cuidado que recaen fundamentalmente sobre las mujeres.

Otros motivos restringen las posibilidades de ascenso de las mujeres a las presidencias comunales, por un lado, la implementación del cargo como medio de pago para la integración de aliados en el marco de un sistema coalicional aumenta la competencia de las mujeres con trayectoria en el cargo, con la integración de nuevas elites masculinizadas de los agrupamientos incorporados más recientemente. Por el otro, el carácter más tecnocrático que le asigna el PRO/JXC a la conducción de las comunas prioriza perfiles masculinizados con experiencia previa en el Poder Ejecutivo en niveles y áreas donde las mujeres tienen un acceso más limitado.

A su vez, la masiva incorporación de mujeres que implica la instancia comunal no tiene un correlato con las alternativas posteriores para la continuidad de sus carreras en el plano político. La brecha entre la magnitud de las bancas comunales (105) y las legislativas (30)⁵³ que se ponen en juego en un mismo ciclo electoral cada cuatro años limita las

⁵³ Si bien las bancas totales son 60 estas se renuevan por mitades cada dos años, con lo cual la finalización de un mandato comunal sólo coincide con la puesta a disposición de 30 bancas.

posibilidades de las/los comuneros de aspirar a un ascenso en el plano electoral. Esta situación se agrava en el caso de las mujeres por el desfasaje entre la cuota paritaria comunal del 50%, y el sistema de cuotas del 30% que estaba vigente en la Legislatura hasta su modificación en 2019. Aunque existe una cantidad de casos equivalentes por género donde la transición de comunero/a a legislador/a tuvo lugar, el número es muy reducido y corresponde exclusivamente al partido oficialista que tiene una magnitud partidaria mayor en el plano legislativo. Adicionalmente, las trayectorias masculinas en esos casos son las que se asemejan más a una carrera prototípica donde la causalidad del ascenso se le puede atribuir al desempeño comunal previo. En este sentido, creemos que las comuneras oficialistas apuestan a retornar una vez finalizados sus mandatos a tareas previas en el Ejecutivo donde persisten las diferencias de género en torno a una mayor des-jerarquización y burocratización de las carreras femeninas.

La situación es aún más delicada en relación a las comuneras de la oposición. Primero, porque la brecha entre las magnitudes partidarias comunales y legislativas se agrava al considerar una performance electoral más débil; y porque este factor también limita definitivamente su acceso al Ejecutivo. Al igual que las juntistas del PRO/JXC, las comuneras opositoras no cuentan con recursos materiales para el desarrollo de sus funciones, pero detentan un alto nivel político en términos de su representación partidaria al interior del gobierno, e incluso hacia la militancia sobre las cual se destacan por su cargo. Si bien esta situación puede haber forzado la reelección de muchas de ellas, la limitación de un solo período y la falta de alternativas posteriores se vive como una fuerte restricción de sus carreras.

Finalmente, pese a la configuración paritaria y su alto grado de cumplimiento, el cago comunal reproduce la desigualdad institucionalizada de las mujeres por su falta de acceso a las presidencias comunales y los patrones diferenciales en los desarrollos políticos anteriores y posteriores. Si bien la normativa electoral inclusiva tiene un alto grado de fortaleza, la falta de acompañamiento en el período estudiado de medidas que modifiquen las jerarquías de género partidarias, sumado al monopolio absoluto que estos conservaron sobre las candidaturas comunales contribuyeron a la persistencia de las desigualdades.

Dos factores contribuyen a pensar un panorama más alentador, por un lado, la ley de paridad política sancionada en 2017 introdujo la obligación de los partidos nacionales de distrito (que son los únicos habilitados a competir en la CABA) a incorporar mujeres paritariamente en los órganos partidarios. Adicionalmente, desde 2019 las listas legislativas locales también deben ser paritarias. Estos avances pueden contribuir por un lado al mayor involucramiento de las mujeres en las estructuras partidarias y su crecimiento en la toma de decisiones internas para las candidaturas, y por el otro, a ampliar el número de comuneras que puedan alcanzar una banca legislativa. Esto último, en la medida que las organizaciones políticas interpreten la funcionalidad de estas como semillero de cuadros femeninos en un contexto de estabilización bi-coalicional del sistema de partidos local.

El caso de las comunas de la Ciudad constituyó un caso original respecto al comportamiento que arroja una ley de paridad en el contexto de un ejecutivo colegiado y en el marco de un proceso de creación institucional. Esto permite dialogar en el futuro con nuevas preguntas de investigación que amplíen sobre la dinámica de estos cuerpos colegiados y la forma de ejercicio del rol y trayectorias específicas de las pocas mujeres que alcanzaron el cargo de presidentas comunales. También puede ser una contribución a las políticas públicas en la medida que ofrece, en un contexto político de demanda feminista de incorporación de mujeres en los poderes ejecutivos, evidencia empírica en relación a las desigualdades que persisten cuando las medidas afirmativas no involucran taxativamente a los cargos que detentan los recursos, como ser las presidencias comunales. En este sentido, resulta pertinente evaluar la oportunidad de considerar nuevas reformas que garanticen la paridad horizontal en las comunas de la Ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Albaine, L. (2007). *Mujeres representantes: desde el Concejo Deliberante a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*. IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Alles, S. (2018). *Equilibrar el terreno: instituciones electorales e incorporación de mujeres en las legislaturas provinciales en Argentina*. En Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek. Eds. *Mujeres en la política. Experiencia nacionales y subnacionales en América Latina*. (pp167-192). Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Ciudad de México.
- Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*. CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, vol. 108: 1-79.
- Archenti, N. (2014). *El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas*. Revista Derecho Electoral. N. ° 17. Pp 304 – 332. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica.
- Archenti, N. & Albaine, L. (2012). *Las mujeres en los gobiernos locales. Argentina, 2007-2011*. Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 6(2),227-247.
- Archenti, N. y Tula M.I. (2014). *Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador*. América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, vol. 66:47-68.
- Archenti, N. y Tula M.I. (2017). *Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America*. En Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian. Eds. *Women, Politics and Democracy in Latin America*. Nueva York: Palgrave McMillian, 29-44.
- Ariza A., March, V. Y Stillo J. (2017) *Ganar la Ciudad para ganar la Nación: Un análisis de las elecciones 2015 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En *La venganza de los huérfanos: las elecciones nacionales y subnacionales de 2015 en Argentina*. Compilado por Sebastián Mauro; Julieta Lenarduzzi. - 1a ed. compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales.

- Augugliaro C. y Yedro, J. (2012). *Comunas: de la expectativa a la incertidumbre. una mirada sobre los últimos años de la descentralización en la Ciudad de Buenos Aires*. XI seminario de redmuni: “repensando la agenda local”, universidad nacional Arturo Jauretche.
- Barnes, T. (2014). *Women’s representation and legislative committee appointments: the case of the Argentine provinces*. Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 23 N°2 – pp 135 – 165, ICP – Montevideo
- Barnes, T., Ciocci T., Lopreite D., (2019). *Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)*. Revista De Ciencia Política / Volumen 39 / N° 1 / 2019 / 1-23.
- Bareiro, L. y Soto L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: Organización de las Naciones Unidas Mujeres.
- Bareiro, L. y Torres, I. (2009). *Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la democracia*. En: Bareiro, Line e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). Igualdad para una democracia incluyente. IIDH, San José.
- Boisier, S. (2002). *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*. En “Comunidad virtual de gobernabilidad y liderazgo”. Disponible en: www.gobernabilidad.cl.
- Canelo, Castellani, Gentile, (2019). *Los tripulantes del buque insignia. Perfil del Gabinete de Rodríguez Larreta en la Ciudad de Buenos Aires*. Informe de investigación N°8, Observatorio de las Elites. CITRA – UMET – CONICET.
- Cantón, D. (2007). *Elecciones en la ciudad 1864-2007: tomo III 1983-2007 ed.* - Buenos Aires: Amigos Instituto Histórico Asoc. Civil.
- Caminotti, M. (2014) *No todos los caminos van a Roma. Leyes de cuota, federalismo y diversidad institucional en Argentina*. En Escolar, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (eds.), Modus Vivendi. Estado federal y política multinivel en Argentina. Buenos Aires, Prometeo Libros, pp. 255-280
- Caminotti, M. (2016). *Cuotas de género y paridad en América Latina: Mujeres, partidos políticos y Estado*. En Freidenberg, F. y Muñoz Pogossian, B. (eds.), Reformas a las Organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015). Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, págs. 183-202, pág. 187.

- Caminotti, M., Del Cogliano N. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo; Lima: IDEA Internacional; Panamá: Organización de las Naciones Unidas.
- Caminotti, M., Del Cogliano N. (2019). *El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina*. Evidencia de Argentina. Revista Saap volumen XXVI · número 2 · II semestre de 2019 · PP. 205-218.
- Caminotti, M. y 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, vol. LXI, núm. 228, pp. 121-144.
- Caminotti, M. y Freidenberg F. (2018). *Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política*. En Freidenberg, Flavia, Mariana Caminotti, Betilde Muñoz-Pogossian y Tomáš Došek (eds.), *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 7-32. p.
- Caminotti, M., Page, M., Zárate, S., y Bucciarelli, M.E. (2018) *¿Una ley incómoda? La primera implementación de la ley de paridad en la provincia de Buenos Aires*. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°201. Buenos Aires: CIPPEC.
- Caminotti M., Rotman S., Varetto C. (2011). *Carreras políticas y oportunidades “generizadas” en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)*. POSTData 16, N°2, págs. 191-221.
- Caminotti M., Rotman S., Varetto C. (2014). *Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983 – 2011)*. En Nélica ARCHENTI y María Inés TULA (coords.), *a representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cobo, R. (2000). *Política feminista y democracia paritaria*. Leviatán: revista de pensamiento socialista. - [Madrid : Fundación Pablo Iglesias, 1934-2001] = ISSN 0210-6337. -

II época, n. 80 (Verano 2000), p. 85-99 (Madrid.2000)
<https://prensahistorica.mcu.es/es/consulta/registro.do?id=1010474>

- Cobo R. (2002) *Democracia paritaria y radicalización de la igualdad*. En La Política Si es Asunto de Mujeres. Testimonios y reflexiones en torno a la participación política de las mujeres. Rosa Cobo Bedia, comp. Alda Facio Montejó, comp Margarita Perón Góngora, comp—1 ed. San José, Costa Rica: Fundación Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible: ILANUD, Programa Mujer, Justicia y Género.
- Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). *Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires de 1996*; TOMO II. prólogo de Graciela Fernández Meijide; compilado por María Alejandra Perícola. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Jusbares.
- Daveiga, A.L. (2020). *El rol del Consejo Nacional de la Mujer frente a la sanción e implementación de la Ley de Cupo Femenino en la Argentina*. Tesina de grado. Universidad Nacional de Rosario Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- De Luca, M.; Jones M. y Tula, M.I. (2004) *La Ciudad de Buenos Aires. Política y gobierno en su último medio siglo*. Presentado en el Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano", organizado por el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), el Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), CEUR-CEA (UBA), la Universidad Nacional de Quilmes y el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, noviembre de 1998.
- Egido A. V. (2019). *La paridad política en la provincia de Buenos Aires durante las elecciones legislativas 2017*. A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Public Policy in Development Management and Policy.
- Ferreira Rubio, D.M. (2012). *Sobre la equidad electoral: dos miradas*. En Cuaderno de CAPEL No. 57. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. (pp 11-20) IIDH-CAPEL, Costa Rica.
- Franceschet, Susan & Piscopo, Jennifer. (2013). *Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina*. Comparative Political Studies. 47. 10.1177/0010414013489379.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

- Freidenberg, F. (2017). *¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, obstáculos y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina*. En Flores López, Jesús Arturo, Carlos Ángel González Martínez, Enrique Gutiérrez Márquez y Karla Valverde Viesca. Eds. Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Universidad Iberoamericana y La Biblioteca, 167-216.
- Freidenberg, F y Gilas K. (2020). *Neoinstitucionalismo feminista*, en Karolina M. Gilas y Luz María Cruz Parcero (eds.) *Construyendo Ciencia Política con perspectiva de género*, Ciudad de México: FCPyS-UNAM.
- Freidenberg, F. & Sierra, Garrido De S. (2021). *Electoral Gender Regime and Subnational Women's Representation in Mexico*. *Revista de ciencia política*. Santiago.
- Galván, C. y Girotti, M.C. (2019). *De las cuotas a la paridad, ¿ahora que sí nos ven? hacia una representación paritaria en Argentina*. (pp 11-20). Observatorio de Reforma Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ghigliione, M.V. (2019) *Comunas: ¿El cuarto poder? Análisis de la creación e implementación de la Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Descentralización del poder de gestión y participación ciudadana (1996 - 2019)*. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. UNSAM – Georgetown.
- Goetz, A.M. (2008). *Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación*. Co-publicado en castellano por: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) Bogotá, Colombia.
- Halvorsen, S. (2019). *The political opportunities of urban decentralisation: Mobilising local governance in Buenos Aires*. *Political Geography*, Volume 74, <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.102038>.

- Krook, M.L. (2008). *La Adopción e Impacto de las Leyes de Cuota de Género: Una Perspectiva Global*. En Marcela Ríos Tobar (Ed.) *Mujer y Política: El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. FLACSO, Chile.
- Landau, M. (2018). *Gobernar Buenos Aires. Ciudad, Política y Sociedad, del siglo XIX a nuestros días*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Lázzaro, A. (2008). *El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina*. En Nélide Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta, pp. 55-64.
- Llanos Cabanillas, B. (2019). *Surcando olas y contra-olas: una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina*. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. IDEA Internacional.
- Lopreite, D. (2012). *Travelling ideas and domestic policy change: The transnational politics of reproductive rights/health in Argentina*. *Global Social Policy* 12(2) 109–128.
- Massolo, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo, UN-Instraw. http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/mujeres_en_el_ambito_local.pdf
- Mauro, S. (2012). *Coaliciones sin partidos. La Ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001*. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(1), pp. 145-166. doi:10.5354/0716-1077.2012.22653.
- Mauro, S. (2007). *Mutación, crisis, recomposición, y otra vez crisis de la representación política en la ciudad de Buenos Aires. Los avatares del signo progresista*. *Revista Argumentos*, pp. 1-21.
- Muñoz-Pogossian, B., Freidenberg, F., Caminotti, M. y Došek, T. (2017). *Women, Politics, and Democracy in Latin America: An Introduction*. En Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian. Eds. *Women, Politics and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 1-13.

- Noya Iglesias, N. (2018) *Prácticas políticas y sentidos morales de representantes comunales en ciudad de Buenos Aires, 2011-2017*. Revista Ensamble; Lugar: CABA; p. 85 – 108.
- Noya Iglesias, N. (2020) *Los comuneros: mediadores, militantes y representantes. Controversias, disputas y defensa de prerrogativas en el cargo de representante comunal. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2017)*. Tesis para optar por el título de Magíster en Ciencias Sociales Universidad Nacional de General Sarmiento. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Pateman, C. (2018). *El desorden de las mujeres*. Democracia, feminismo y teoría política. Buenos Aires, Prometeo.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Barcelona, Antrhopos.
- Piscopo, Jennifer & Kenny, Meryl. (2020). Rethinking the ambition gap: gender and candidate emergence in comparative perspective. *European Journal of Politics and Gender*. 3. 10.1332/251510819X15755447629661.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. (2013). *¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe, Panamá*. Centro Regional para América Latina y el Caribe, Área de Gobernabilidad, Área de Género.
- Ramos, Ma. (2012). *Estado, ciudadanía y feminismos: aproximaciones teóricas e historiográficas en Baetica*. Estudios de Arte, Geografía e Historia, N° 34, Málaga, pp. 529-550.
- Ríos Tobar, M. (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile y Catalonia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Chile. Acceso libre: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/mujer-y-politica-el-impacto-de-las-cuotas-degenero-en-america-latina.pdf>
- Rodríguez Gustá, A. L. y Caminotti M. (2016). *Herederos de Beijing: las trayectorias del mainstreaming de género en Montevideo y Rosario*. *Studia Politicæ* (39): 7-25.

- Sagot, M. (2014). *La democracia en su laberinto. el neoliberalismo y los límites de la acción política feminista en Centroamérica*. En A. Carosio (editora), *Feminismos para un cambio civilizatorio* (págs. 39-54). Caracas: Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos.
- Schild, V. (2016). *Feminismo y neoliberalismo en América Latina*. *Revista Nueva Sociedad* No 265. P. 32 a 49.
- Tello Sánchez, F. (2009). *La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género*. Tesis de Maestría, prigepp, FLACSO.
- Torres, I. (2008). *Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23830.pdf>
- Tula, I. (2017). *Paridad de género: política e instituciones. Hacia una democracia paritaria*. ONU Mujeres. Obtenido de <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2018/2/paridad-de-genero-politica-e-instituciones>.
- Tula, M. I. (2019). *Elecciones, cuotas de género y paridad en la Argentina*. Cita Online: AR/DOC/2609/2019
- Valdivieso M. (2017). *Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina* / Alba Carosio ... [et al.] ; coordinación general de Montserrat Sagot. CLACSO - 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires p-43-60.
- Valobra, A. (2015). *El Estado y las mujeres, concepciones en clave feminista*. *Estudios Sociales del Estado*, volumen 1, número 2, segundo semestre de 2015, pp. 32-57.

Artículos periodísticos

“*RENUNCIAS Y LICENCIAS: Cambios en las Comunas. En los últimos tres meses, siete de las 15 comunas sufrieron alguna modificación en sus juntas. Hubo renunciaciones y pedidos de licencias*. Nota publicada en el medio local Nueva Ciudad el 15 de marzo de 2016. <https://www.nueva-ciudad.com.ar/notas/201603/24842-cambios-en-las-comunas.html>

Documentos oficiales

Leyes nacionales:

- Constitución Nacional (1994)
- Ley N° 24.012. Ley de Cupo Femenino. Publicada en el Boletín Nacional del 03-Dic-1991.
- Decreto Reglamentario 379 /1993 PEN. Publicado en el Boletín Nacional del 11-Mar-1993.
- Ley 27.412. Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. Publicada en el Boletín Oficial del 15-dic-2017

Leyes de la CABA:

- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)
- Ley N° 1777. Ley Orgánica de Comunas. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 01 de septiembre de 2005.
- Ley 4894 Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires 18/09/2014
- Anexo I Ley 6.031. Código Electoral de la Ciudad Autónoma De Buenos Aires. Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires 21/11/2018.

Instrumentos internacionales:

- ONU Mujeres (reimpresión 2015) Plataforma de Acción de Beijing. <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration#view>
- ONU Mujeres – Parlatino (2015) Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria. https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf
- CEPAL (2007) Consenso de Quito. Pp. 1-9 (Declaración). <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>

ANEXO I

ENCUESTA SOBRE PERFIL, TRAYECTORIA Y ASPIRACIONES DE COMUNEROS/AS DE LA CABA

Encuesta a comuneras y comuneros de las 15 comunas de la Ciudad de Buenos Aires que hayan asumido el cargo en cualquiera de los 3 mandatos (2011, 2015 o 2019), lo hayan finalizado o se encuentren actualmente en ejercicio.

Esta encuesta se lleva a cabo como parte de una investigación de tesis de la Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo de la UNSAM. La misma, tiene por objeto analizar la estructura de oportunidades de las carreras políticas de los y las comuneros/as de la Ciudad.

Le vamos a pedir que responda el siguiente formulario que no le tomará más de 10 minutos. La información será utilizada sólo con fines estadísticos y académicos, por lo que las/os encuestadas/os responden de manera totalmente anónima.

ATENCIÓN: Esta encuesta está dirigida exclusivamente a comuneros y comuneras de la Ciudad de Buenos Aires (mandato cumplido o vigente). Por favor complétela sólo si es o fue comunero/a en la Ciudad de Buenos Aires. Completar sólo una vez.

Muchas gracias por su participación!!!!!!

***Obligatorio**

1. 1. Indique su género (según el DNI) *

Marca solo un óvalo.

mujer

varón

2. 2. Indique su edad al momento de iniciar su primer mandato como comunera/o *

¿Cuántos años tenía Ud. cuando asumió como comunera/o en su primer y/o único mandato?

3. 3. Indique su estado civil

Marca solo un óvalo.

- Soltera/o
- Casada/o o en convivencia
- divorciada/o o separada/o
- Viuda/o

4. 4. Ud considera que su nivel económico o el de su familia es *

Marca solo un óvalo.

- Bajo
- Medio bajo
- Medio
- Medio alto
- Alto
- No sabe no contesta

5. 4b. ¿Es usted el/la principal (o único) sostén económico de su hogar? *

Marca solo un óvalo.

- Si
- No
- No sabe no contesta

6. 5. Le vamos a pedir que evalúe la compatibilidad del cargo de comunero/a y de presidente/a de la junta con la vida familiar , donde 1 es incompatible y 4 es muy compatible

Selecciona todas las opciones que correspondan.

	1. Incompatible con la vida familiar	2. Poco compatible con la vida familiar	3. Bastante compatible con la vida familiar	4. Muy compatible con la vida familiar	No sabe
Ser miembro de la junta comunal es	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ser presidente/a de comuna es	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. 6. Le vamos a pedir que evalúe con la misma escala cuán compatibles considera a los siguientes cargos con la vida familiar

Marca solo un óvalo por fila.

	1. incompatible	2. poco compatible	3. bastante compatible	4. muy compatible	No sabe
Legislador/a de la Ciudad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Funcionario/a del Poder Ejecutivo de la Ciudad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Legislador/a Nacional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Funcionario/a del Poder Ejecutivo Nacional	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

8. 7. Indique su máximo nivel educativo alcanzado *

Marca solo un óvalo.

- Primario *Ir a la pregunta 11*
- Secundario *Ir a la pregunta 11*
- Terciario o universitario incompleto *Ir a la pregunta 11*
- Terciario completo *Ir a la pregunta 9*
- Universitario completo *Ir a la pregunta 9*
- Formación de posgrado *Ir a la pregunta 9*

SOLO PARA QUIENES COMPLETARON ESTUDIOS TERCARIOS O UNIVERSITARIOS:

9. 8.a. Por favor señale su campo profesional: *

Marca solo un óvalo.

- Ciencias jurídicas: abogado/a, procuración
- Docencia / Profesorado
- Ciencias económicas: administración, economía, contabilidad, etc.
- Ciencias sociales: política, sociología, comunicación, internacionales, etc.
- Ciencias médicas: medicina, odontología, kinesiología, etc
- Ciencias exactas: matemática, computación, física, biología, etc.
- Filosofía, letras, historia, antropología, geografía.
- Psicología
- Arquitectura, diseño, urbanismo
- Ingeniería
- Artes escénicas, audiovisuales, música.
- Otros: _____

10. 8.b. ¿En qué tipo de establecimiento estudió su carrera terciaria o de grado y/o posgrado? Coloque la opción según las casillas que correspondan a su nivel educativo. Si no cursó ese nivel deje la opción en blanco

Selecciona todas las opciones que correspondan.

	Institución pública	Institución privada	No sabe
Terciario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Universitario	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Posgrado	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Hijos/as

11. 9. ¿Tiene hijos/as? Indique cuántos *

Marca solo un óvalo.

- Ninguna/o *Ir a la pregunta 14*
- Uno/a *Ir a la pregunta 12*
- Dos *Ir a la pregunta 12*
- Tres *Ir a la pregunta 12*
- Cuatro o más *Ir a la pregunta 12*

SOLO SI TIENE HIJOS/AS

12. 10a. Por favor indique la edad de sus hijos/as.

Selecciona todas las opciones que correspondan.

	menos de 6	De 6 a 12 años	De 13 a 20 años	21 años o más
Hijo/a 1	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hijo/a 2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hijo/a 3	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hijo/a 4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. 10b. ¿Condicinan sus hijos/as su carrera política?

Marca solo un óvalo.

- Si
- De alguna manera
- No
- No sabe - no contesta

Preguntas generales

14. 11. ¿A cual de las siguientes zonas pertenece la comuna de la cual es o fue comunero/a? *

Marca solo un óvalo.

- Zona Sur: comunas 4, 7, 8, y 9
- Zona Centro: Comunas 1, 3, 5, 6, y 15
- Zona Norte: Comunas 2, 12, 13, 14
- Zona Oeste: Comunas 10 y 11

15. 12. Indique por cuál de las siguientes listas ha sido electa/o comunero/a en su primer o único mandato *

Marca solo un óvalo.

- 2011 PRO
- 2011 FPV
- 2011 PROYECTO SUR
- 2015 UNION PRO
- 2015 FPV
- 2015 ECO
- 2019 Juntos por el Cambio
- 2019 Frente de Todos

16. 13. Indique su permanencia en el cargo *

Marca solo un óvalo.

- Sólo un periodo *Ir a la pregunta 18*
- Fui reelecto/a - electo/a un segundo mandato *Ir a la pregunta 17*

Ir a la pregunta 18

SOLO SI TIENE SEGUNDO MANDATO:

17. 14. Indique por cuál de las siguientes listas fue electo/a en su segundo mandato

Marca solo un óvalo.

- 2015 UNION PRO
- 2015 FPV
- 2015 ECO
- 2019 Juntos por el Cambio
- 2019 Frente de Todos

TRAYECTORIA LABORAL

18. 15. ¿Cuál era su ocupación laboral previa inmediata a asumir como comunero/a? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Trabajaba en relación de dependencia el sector público de CABA, Nacional o Provincial (incluye salud y educación)
- Trabajaba en relación de dependencia el sector privado (incluye empresa, comercio)
- Trabajaba en una organización social, comunitaria, club de barrio, centro político o cultural
- Trabajaba como cuenta propista, comerciante o profesional.
- Trabajo doméstico remunerado o no
- No trabajaba
- No sabe no contesta

Otros: _____

19. 16. ¿Mantiene o ejerce alguna ocupación laboral, profesional o comercial (remunerada) adicional al cargo de comunero/a? *

Marca solo un óvalo.

- Sí
- No
- No sabe / No contesta

20. 17. A lo largo de su trayectoria político o social anterior a ser electo/a comunero/a ¿Ha ejercido/a alguno de los siguientes cargos o funciones? Puede marcar más de una opción de ser necesario *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Legislador/a
- Funcionario/a con rango de Director/a o superior en la Administración Pública de la Ciudad
- Funcionario/a con rango de Director/a Nacional o superior en la Administración Pública Nacional
- Funcionario/a con rango de Director/a o superior en la Administración Pública Provincial
- Directivo de una organización social, club de barrio, centro comunitario o cultural
- Ninguna de las anteriores
- No sabe no contesta

Otros: _____

EJERCICIO DEL CARGO

21. 18. En cuáles de las siguientes áreas temáticas se especializó en el ejercicio de su cargo comunal (puede indicar entre 1 y 5 opciones). *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Género
- Seguridad
- Espacio público
- Educación
- Cultura
- Participación vecinal
- Salud
- Control comunal
- Ambiente y espacios verdes
- Deporte
- Higiene urbana
- Desarrollo/inclusión social / economía popular
- Vivienda
- Niñez
- Juventud
- Personas mayores
- Cultos
- Diversidad sexual
- Desarrollo económico/producción
- Administración general de la comuna

22. 19. En relación a la estructura de oportunidades para las carreras políticas en la Ciudad, ¿cuán importante considera ud que son los cargos de comunero/a y Presidente/a de junta? *

Marca solo un óvalo por fila.

	Muy importante	Medianamente importante	Poco importante	Nada importante	No sabe no contesta
Vocal de Junta	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Presidente de comuna	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23. 20. ¿Cómo evalúa la distribución en el acceso a los recursos económicos, de visibilidad y decisión de la comuna entre quién ejerce la presidencia comunal y el resto de la junta? *

Marca solo un óvalo.

- El acceso a los recursos se concentra exclusivamente en la presidencia de la junta
- En el acceso a los recursos prevalece la presidencia pero los/las vocales también pueden utilizarlos
- Los recursos están equilibrados entre los miembros de la junta independientemente de su posición de presidencia o vocalías
- No sabe no contesta

24. 21. ¿Le gustaría ser reelecto/a como comunero/a?

Marca solo un óvalo.

- Si
- No
- Ya agoté mi número de mandatos consecutivos
- No sabe / no contesta

25. 22. Indique su cargo actual o ejercido *

Marca solo un óvalo.

- Presidente/a de comuna *Ir a la pregunta 27*
- Vocal de la junta

SÓLO PARA QUIENES NO EJERCEN LA PRESIDENCIA DE LA JUNTA

26. 23. ¿Le gustaría acceder a la presidencia de la junta en un mandato posterior o en caso de renuncia o acefalía?

Marca solo un óvalo.

- Si
- No
- No sabe / no contesta

POSTULACION Y CANDIDATURA

27. 24. Considera que acceder a su candidatura como comunero/a fue... *

Marca solo un óvalo.

- Fácil
- Relativamente fácil
- Relativamente difícil
- Difícil
- No sabe no contesta

28. 25. Su candidatura comunal fue... *

Marca solo un óvalo.

- Buscada intencionalmente por usted
- Un ofrecimiento inesperado de parte de la organización política que lo/a postuló
- Ninguna de las anteriores

29. 26. ¿Está ud afiliado/a a alguno de los partidos de la agrupación política por la cual fue candidato/a a comunero/a? *

Marca solo un óvalo.

- Si
 No
 No sabe / No contesta

30. 27. ¿Cuántos años previos a ser electo/a comunero/a llevaba participando en el partido político por el cual accedió a su postulación comunal? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Ninguno o menos de un año
 Entre uno y 5 años
 Entre 6 años y 10 años
 Más de 10 años
 No sabe / No contesta

31. 28. A lo largo de su trayectoria político o social previa a ser electo/a comunero/a ¿Ha ejercido/a alguno de los siguientes cargos o funciones? Puede marcar más de una opción de ser necesario *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Cargos previos de elección popular
 Cargos de conducción en la estructura partidaria
 Cargos de conducción en el ámbito barrial, comunitario o sociedad civil (clubes de barrio, centros culturales, etc)
 Cargos de conducción en el ámbito sindical o estudiantil
 Ninguno de los anteriores
 No sabe / No contesta

32. 29. ¿Cuántos años previos a ser electo/a comunero/a llevaba participando en una organización social, comunitaria o cultural (apartidaria)? *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- ninguno o menos de uno
- Entre uno y 5 años
- más de 5 años
- más de 10 años
- No sabe / No contesta

33. 30. ¿Considera que las PASO tuvieron algún efecto sobre su candidatura? *

Marca solo un óvalo.

- Las PASO favorecieron mis posibilidades de postulación
- Las PASO dificultaron mis posibilidades de postulación
- Las PASO no afectaron mis posibilidades de postulación
- No sabe / No contesta

Aspiraciones

34. 31. Una vez finalizado su mandato ¿aspiraría (o aspiró en caso de que ya lo haya finalizado) a proyectar su carrera política a alguno de los siguientes ámbitos? *

Marca solo un óvalo.

- Legislador/a de la Ciudad (cargo electivo)
- Diputado/a Nacional (cargo electivo)
- Jefe/a de Gobierno/a de la CABA
- Funcionario/a del Poder Ejecutivo Nacional (cargo de Director o superior)
- Funcionario del Poder Ejecutivo de la Ciudad (cargo de Director o superior)
- Ninguno de los anteriores
- No sabe / No contesta

35. 32. ¿Cuál o cuáles de los siguientes factores considera que pueden limitar la continuación de su carrera política? Puede señalar hasta tres opciones *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- El desempeño electoral de la fuerza política en la que participo
- Mis reponsabilidades familiares
- Mi nivel educativo
- Mi posición o rol en la organización donde participo
- Mis deseos o intereses personales
- Mi situación económica
- No sabe
- Ninguna de las anteriores

36. 33. ¿Podría señalar si la agrupación por la cual accedió a su banca comunal posee alguna de estas características? *

Marca solo un óvalo por fila.

	si	no	No sabe
Paridad de género en su conducción	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Frente u organo de representación de los intereses de género en su estructura	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacitaciones sobre perspectiva de género para sus militantes	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacitaciones para las mujeres de la agrupación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

37. 34. ¿Considera que ha sido discriminado/a de alguna manera en el ejercicio de su cargo comunal? *

Marca solo un óvalo.

- Si
 No
 No sabe / No contesta

38. 35. Su mandato comunal actualmente está *

Marca solo un óvalo.

- Vigente / en ejercicio. *Ir a la pregunta 40*
 Cumplido / finalizado *Ir a la pregunta 39*
 No sabe / No contesta *Ir a la pregunta 41*

SOLO PARA QUIENES CULMINARON SU MANDATO

39. 36. Una vez finalizado su mandato como comunera/o, ¿accedió a alguno de los siguientes cargos o funciones? Puede colocar más de una opción. *

Selecciona todas las opciones que correspondan.

- Legislador/a de la Ciudad o Diputado/a Nacional
 Cargo de Director/a o superior en el Poder Ejecutivo de la Ciudad
 Cargo de Director/a o superior en el Poder Ejecutivo Nacional
 Cargo de Director o superior en el Poder Legislativo de la Ciudad o Nacional (incluye jefe de despacho)
 Trabajo en relación de dependencia en el sector público (cargo de coordinación o inferio, asesor parlamentario, jefe de despacho)
 Lugar de conducción en la estructura de la organización partidaria
 Posición de conducción en una agrupación sindical, social o comunitaria
 Trabajo o actividad profesional o comercial en el sector privado
 Ninguno de los anteriores
 No sabe / No contesta

Ir a la pregunta 41

SOLO PARA QUIENES NO TERMINARON SU MANDATO

40. 37. ¿Aspiraría a ser promovido/a alguno de los siguientes cargos en el transcurso de su mandato? *

Marca solo un óvalo.

- Si, a ser Candidato/a a Legislador/a de la Ciudad (cargo electivo)
- Si, a ser Candidato/a Diputado/a Nacional (cargo electivo)
- Si, a funcionario/a Poder Ejecutivo Nacional (cargo de Director o superior)
- Si, a funcionario/a Poder Ejecutivo de la Ciudad (Cargo de Director o superior)
- No
- No sabe / No contesta
- Otros: _____

ENCUESTA COMPLETADA. MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN.

41. En caso que quiera recibir el resultado de la investigación por favor indique un email para el envío.
