



XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016

TECHO DE CRISTAL Y ESTEREOTIPOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA.

Autoras:

María Verónica Luetto. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UCC.

E-mail: veronica.luetto@gmail.com.

María Marta Santillán Pizarro. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – UCC. CONICET. E-mail: mm_santillan@yahoo.com.ar

Comisión N° 9: Género y sexualidades: desafíos sociales y jurídicos.

Resumen:

En los últimos años diversos estudios internacionales y regionales han puesto de manifiesto que la participación de las mujeres en la administración pública ha aumentado significativamente, lo que lleva a hablar de la feminización de la política y de la administración pública. Sin embargo, este aumento cuantitativo no implica necesariamente la existencia de equidad de género.

En este trabajo con técnicas de investigación cuantitativas, se indaga acerca del estado de situación laboral de las mujeres en las administraciones públicas locales de la provincia de Córdoba, especialmente, en cuanto a su participación política, sus roles de liderazgo y toma de decisiones, y el impacto que las acciones afirmativas tienen tanto como medio para deconstruir estereotipos de género, como herramienta en pos de la equidad de género.

Entre los principales resultados se destaca el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral proporcionado por los gobiernos locales, que ha alcanzado una cierta paridad con la participación de los varones. Sin embargo, este aumento cuantitativo se ve acompañado por *techos de cristal* que establecen inequidades en el logro de cargos

políticos, jerárquicos y de toma de decisiones por parte de las mujeres, y que les imponen a éstas precariedad e inestabilidad laboral, lo que pone de relieve que la cultura organizacional de los municipios continúa siendo patriarcal y se encuentra imbuida de fuertes estereotipos de género.

Introducción

En las últimas décadas la participación política y en la administración pública, en general, por parte de las mujeres se ha acrecentado notoriamente, lo que deviene de un proceso histórico y social, donde organizaciones feministas, organismos internacionales y otros movimientos sociales han impulsado el reconocimiento y ejercicio de derechos por las mujeres.

Este avance tiene basamento, además, en diversas normas internacionales. Así la sanción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) “ubicó a la integración de las mujeres en la esfera pública y en las actividades de gobierno como uno de sus principales objetivos” (Caminotti, 2009: 16). De esta manera, el preámbulo de la CEDAW recuerda expresamente que “la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, **en la vida política**, social, económica y cultural de su país... y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad” (la negrita nos pertenece).

Un avance más sustancial vino dado por la Plataforma de Beijing, ya que contempló de manera directa el problema de la sub-representación femenina en las instituciones políticas y administrativas del estado y promovió la representación equilibrada en términos de género. Concretamente, “incitó a los gobiernos a comprometerse con la instrumentación de políticas de acción afirmativa para promover la incorporación de mujeres en los más altos niveles de decisión y representación política” (Caminotti, 2009: 16).

Estos avances internacionales repercutieron en el ámbito nacional, y así se dictó en 1991 la ley 24.012, conocida como ley de cupo femenino. A partir de la sanción de la mencionada ley existieron progresos cuantitativos de importancia. Así, el informe de

PNUD (2011: 50) pone de manifiesto que en el año 2005 se alcanzó una proporción de mujeres en el ámbito del Congreso mayor al treinta por ciento establecido por la ley 24012, y que la “cámara de Diputados de Argentina se ubica en el lugar 12° en la clasificación de países con mayor porcentaje de mujeres [y] entre los 73 países que tienen dos cámaras, el Senado argentino se encuentra entre los seis con mayor número relativo de representantes mujeres” (PNUD, 2011: 50 y ss.).

A nivel provincial también se ha observado un avance en la participación política de las mujeres, sin embargo, su evolución no ha sido tan alentadora como a nivel nacional. En este sentido, pese a “que la mayoría de las provincias no demoraron en adoptar el sistema de cuotas, para el año 2010 solo en 10 provincias las mujeres alcanzaron reunir el 30% de las bancas. Además, si bien entre 2008 y 2010 el promedio de participación de las mujeres en las legislaturas provinciales se mantuvo en torno al 28%, existen variaciones para algunas provincias que no siempre estuvieron direccionadas hacia un aumento de la participación femenina. En este sentido, nueve provincias redujeron el número de bancas destinadas a las mujeres, otras nueve lo incrementaron y las seis restantes se mantuvieron” (ELA, 2011: 2).

Igualmente, algo similar a lo ocurrido en el ámbito de la participación política, ha sucedido en las últimas décadas en cuanto a la participación de las mujeres en el mercado laboral, en general, y en la administración pública en particular, sin que este aumento implique en los hechos la existencia de una igualdad real de oportunidades.

La administración pública, en cuanto a la participación política y en cargos de decisiones de las mujeres ha sido objeto de estudio particular y ha evidenciado una estructura fundada en valores, actitudes y prácticas patriarcales. Así PNUD explica que se pueden observar “algunas cantidades absolutas alentadoras en la administración pública, pero no necesariamente en los puestos de mayor influencia o en todos los sectores de forma uniforme” PNUD (2014: 12).

Un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014: 96 y ss.), puso de manifiesto que en los países que constituyen la organización las mujeres representan casi el 50 % de la fuerza laboral en los sectores públicos. Sin embargo, ocupan categorías laborales más bajas, trabajan a tiempo parcial, sufren segregación ocupacional

horizontal, brechas salariales¹ (la brecha salarial de género en el sector público es más bajo para los trabajadores más jóvenes y es mayor en el extremo superior de la distribución del ingreso); además se observan brechas persistentes en el acceso a servicios de guardería y cuidado de los ancianos.

En el caso de América Latina se percibe una feminización de la política, ya que entre 1994 y 2004 la participación de la mujer “aumentó en promedio, de 9 % a 14 % en el poder ejecutivo (en posiciones ministeriales), de 5 % a 13 % en el senado y de 8 % a 15 % en la cámara baja o en parlamentos unicamerales” (Buvinic y Roza, 2004: 1). Por su parte, en Argentina el empleo público forma parte de una de las actividades mayoritariamente femeninas, de esta manera el 8,18 % de las mujeres desarrollan sus labores en la administración pública.

Pese a este aumento considerable de mujeres en la Administración Pública, las investigaciones coinciden en la descripción de inequidades basadas en estereotipos de género, y es por ello que resulta de importancia analizar lo que ocurre en los estados municipales.

En este contexto, el trabajo propone detectar posibles brechas de género en las administraciones públicas locales de la Provincia de Córdoba. Para ello se analizan las diferencias en la participación, específicamente las segregaciones ocupacionales verticales y horizontales. Además, se llama la atención sobre el efecto cuantitativo y cualitativo de las acciones afirmativas de cupo femenino en los municipios estudiados.

En los acápites siguientes se presentará el marco teórico y metodológico, para luego presentar los principales resultados a través del mapa de género en 17 municipios² de la provincia de Córdoba, la existencia de techos y muros de cristal (segregaciones ocupacionales verticales y horizontales), para finalmente abordar las consecuencias observables de la normativa de cupo femenino. Posteriormente, se plantean las primeras conclusiones alcanzadas en este trabajo de investigación.

¹ Los conceptos centrales de este trabajo, tales como brecha de género, segregación ocupacional (vertical y horizontal), techos y muros de cristal, serán desarrollados en apartados siguientes.

² Los municipios que respondieron la encuesta son: A. Municipios con más de 10.000 habitantes: Arroyito, Carlos Paz, Corral de Bustos, Cruz del Eje, Deán Funes, General Cabrera, Jesús María La Falda, Marcos Juárez, Oliva, Río Segundo y Río Cuarto; B. Municipios con menos de 10.000 habitantes: Buchardo, Camilo Aldao, Justiniano Posse, Monte Buey y Tancacha.

1. Marco teórico

A los fines de desarrollar el estudio de las brechas de género o inequidades de género en el ámbito de las administraciones locales, es necesario definir términos tales como: brechas de género; segregaciones ocupacionales vertical y horizontal; techos y muros de cristal, representación y estereotipos de género.

En este trabajo se comprende las brechas de género en el mismo sentido que inequidades de género, e indica las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo (Abramo y Valenzuela, 2006: 30), donde el progreso laboral de las mujeres no supone necesariamente el aumento de sus oportunidades de encontrar una ocupación que cumpla con condiciones mínimas de calidad (Abramo y Valenzuela, 2006: 31). Siguiendo los aportes de Esquivel (2007: 366, citado en Rojo Brizuela y Tumini, 2008: 57):

“la discriminación en el mercado de trabajo se refiere a una situación en la que dos personas, igualmente productivas en el sentido material y físico, son tratadas de manera diferente (una de ellas peor) sólo en virtud de características observables como su género. Dicho tratamiento diferencial se expresa tanto en niveles salariales diferentes para individuos comparables (el resultado observable de la discriminación) como en diferentes demandas para sus servicios del trabajo al salario dado, es decir, en segregación”.

Por su parte, la segregación ocupacional implica la concentración de las mujeres en cargos no jerárquicos (segregación vertical) y en trabajos rotulados como femeninos: servicio doméstico, enseñanza, cuidado de la salud, etc. (segregación horizontal) (PNUD, 2011: 19 y ss.).

Con la segregación ocupacional vertical se relaciona el concepto de techo de cristal, ya que hace referencia a “creencias y estereotipos, procedimientos, estructuras, relaciones de poder, etc., que obstaculizan el acceso de las mujeres a los puestos de decisión y el desarrollo de sus potencialidades” (Roldán García, Leyra Fatou y Contreras Martínez, 2012: 46), es decir, a la dificultad de las mujeres de acceder a puestos jerárquicos y de mayor responsabilidad y remuneración.

Asimismo, hablar de muros de cristal, implica hacer referencia a la segregación ocupacional horizontal, específicamente a la “sobrerrepresentación de mujeres en

determinados sectores económicos y categorías profesionales” (Roldán García, Leyra Fatou y Contreras Martínez, 2012: 45). Así las mujeres se concentran en los sectores de comercio, de servicios y tareas de cuidado y los varones en la industria y el transporte.

También resulta de importancia, a los fines de analizar los efectos o consecuencias observables de las acciones de cupo femenino, definir la representación, tarea que se asume resulta difícil, y por ello en este apartado se presentarán los lineamientos generales para la comprensión del artículo, sin adentrarse en las importantes y ricas discusiones teóricas que la representación trae aparejadas, dado que estos debates exceden los objetivos del presente trabajo.

La representación puede ser entendida tanto en términos descriptivos como de manera sustantiva, repercutiendo las acciones afirmativas en ambos tipos de representación, ya que estas medidas tienen una incidencia directa en la representación descriptiva, y a partir, de esta incidencia provocan un efecto derrame hacia la representación sustantiva.

De manera sencilla, la representación descriptiva (Pitkin, 1985: 67) hace referencia al número y características de los dirigentes políticos que acceden a cargos políticos (Martínez y Garrido, 2013: 248), lo que, traducido al problema de la participación de las mujeres, implica analizar el acceso de las mujeres a cargos políticos en cuanto a cantidad y características de las mismas.

Por su parte, la representación sustantiva hace alusión a la introducción de prioridades y de una agenda legislativa específica por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos (Martínez y Garrido, 2013: 248). Y en relación con la participación política de las mujeres involucra el análisis de la actividad legislativa a fines de observar si existieron avances en materia de género y representación política, en particular, hace referencia al “debate acerca de si la mayor presencia de la mujer en los órganos legislativos ha supuesto una diferencia en la actividad legislativa y en la aprobación de políticas públicas de igualdad de género” (Martínez y Garrido, 2013: 408). También implica analizar si la mayor presencia de mujeres en cargos políticos y de toma de decisiones implica el cuestionamiento o la desnaturalización de estereotipos de géneros, que han marcado históricamente el apartamiento de las mujeres de la esfera pública, punto que se torna central para el análisis de los efectos cualitativos de las medidas de cupo femenino.

Finalmente, cabe definir los estereotipos de género, es decir, los pre conceptos establecidos sobre características o roles que se comprenden intrínsecamente como femeninos o masculinos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido al estereotipo de género como “una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente.” (CIDH, Caso Gonzáles y otras -CAMPO ALGODONERO- VS. MÉXICO, sentencia del 16/11/2009, párrafo 401).

2. Datos y metodología

Los datos utilizados en el trabajo se basan en una encuesta realizada en los municipios de la Provincia de Córdoba. La recolección de información se llevó a cabo a través de un formulario auto-administrado, que fue respondido por cada una de las administraciones públicas locales, a partir de un referente otorgado por las mismas.

Las preguntas del cuestionario se formularon a partir de antecedentes tales como el sistema de indicadores diseñado por el Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES, 2003) y el Programa de Calidad con Equidad de Género del Inmujeres de Uruguay (INMUJERES, 2011). Desde la articulación y síntesis de los mismos se definieron tres dimensiones principales en las que quedan comprendidos los indicadores. Las dimensiones se detallan a continuación:

a-Indicadores de gestión de calidad con equidad de género: permite conocer en qué medida el sistema de gestión adoptado por la organización incorpora en sus procedimientos y producción documental en general el enfoque de género que luego impactará sobre las brechas.

b- Indicadores de brechas en el empleo público: permiten conocer el grado de avance en la eliminación de las brechas de género. Estos avances se relacionan con cambios en la gestión y sus indicadores adoptan niveles de medición cuantitativa.

c-Indicadores de brechas en el desempeño de cargos funcionales de naturaleza política. Estos indicadores permiten conocer el grado de incorporación y acceso de las mujeres a cargos jerárquicos funcionales de naturaleza política.

Con la información recolectada, se construyeron los indicadores de las tres dimensiones mencionadas precedentemente, y a través de la lectura de la información se generó una línea de base a partir de los resultados.

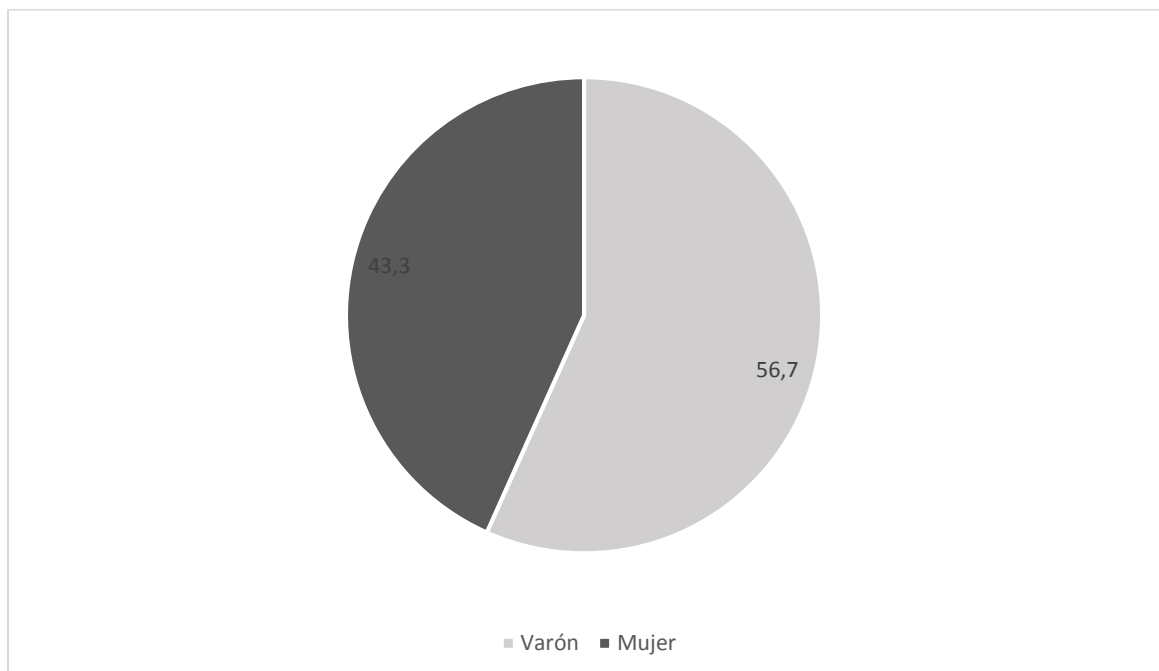
De esta manera, a fin de indagar acerca de la existencia o no de equidad de género en las administraciones públicas locales de la provincia de Córdoba, en los apartados subsiguientes se analizarán cuestiones relacionadas con la participación política de las mujeres y las segregaciones ocupacionales verticales y horizontales.

3. Resultados

3.1. Mapa de género

El mapa de género de los casos estudiados no permite observar en términos cuantitativos diferencias significativas entre varones y mujeres. Así de un total de 3480 empleados de los municipios relevados, 1972 son varones (56,7 %) y 1508 mujeres (43,3%) (Ver gráfico 1).

Gráfico 1: 17 municipios de la provincia de Córdoba. Proporción de empleados de los municipios, según género. Año 2015.



[Elaboración propia en base a encuesta propia.

3.2. Participación política

En este apartado se analizará la participación de las mujeres en los poderes del Estado. Es así que, en relación con el ejercicio del Poder Ejecutivo municipal, que se encuentra en cabeza de los denominados intendentes, de los 17 municipios estudiados, 13 cuentan con un intendente varón, y sólo 4 tienen una intendente mujer (Ver gráfico 2)³.

La diferencia por género disminuye en la integración del Poder Legislativo local, denominado Concejo Deliberante. Así, en los 17 municipios analizados, existen 71 concejales varones (56,8 %) y 54 mujeres (43,2 %) (ver gráfico 2).

En los municipios y comunas de Córdoba, existe un órgano de control de la hacienda pública, que se ha llamado Tribunal de Cuentas⁴, y cuyos integrantes son electos por el voto directo de la población. Estos organismos en los municipios estudiados se constituyen con 27 varones (52,9 %) y 24 mujeres (47,1 %) (ver gráfico 2).

En lo relativo a la composición de los concejos deliberantes y de los tribunales de cuenta, cabe destacar que 10 de los municipios estudiados no cuentan con carta orgánica, y se rigen por la ley provincial 8901, denominada de cupo femenino, que establece en su art. 2 el principio de participación equitativa de los géneros, y en su art. 3 especifica que las listas de candidatos deben contener porcentajes equivalente de candidatos varones y mujeres, lo que explica la mayor paridad existente en los cargos de concejales y de integrantes de los tribunales de cuenta.

Finalmente, en los municipios con más de dos mil habitantes, y que no tienen sedes judiciales en su jurisdicción, de acuerdo a lo estatuido por el art. 45 de la ley orgánica del

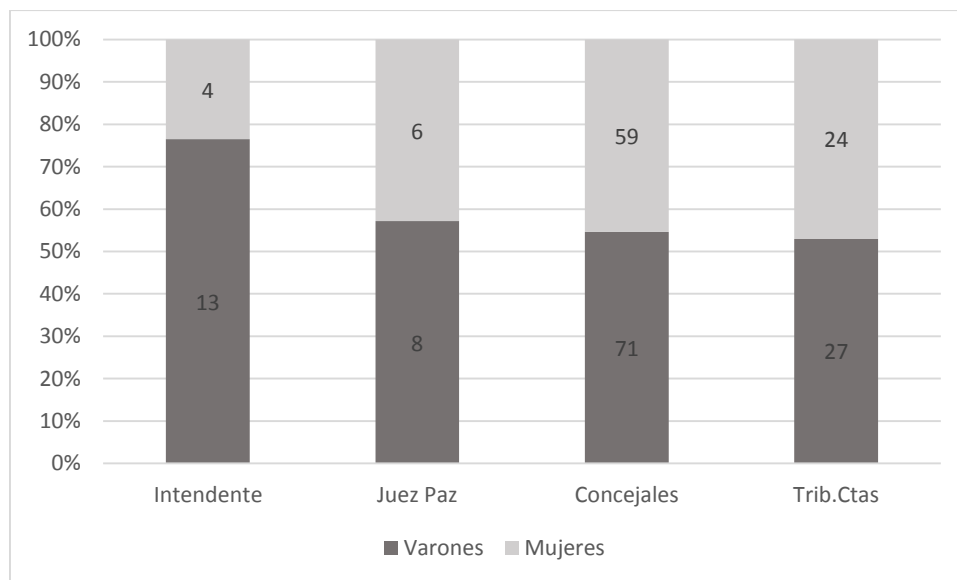
³ Estos datos reflejan una situación que ya ha sido puesta de manifiesto por otras investigaciones. En el mismo sentido, un estudio de ELA sobre seis legislaturas locales y el congreso nacional, relativo a las trayectorias de vida y laborales de los integrantes de estos cuerpos colegiados ha puesto de manifiesto que “en el nivel local, aproximadamente un 9,8 por ciento de los intendentes municipales son mujeres, quienes tienden a ejercer ese cargo en municipios de menos de 5.000 habitantes” (ELA, 2011: 18). Este mismo estudio explica que “si se analiza la distribución de cargos electivos y no electivos en las trayectorias previas de legisladores y legisladoras se observa que es en el ámbito ejecutivo donde se encuentra la principal brecha entre varones y mujeres: los legisladores tienen una mayor participación en cargos electivos que las legisladoras en todas las jurisdicciones (24% vs. 7%, respectivamente). Esta desigual distribución de cargos pone de manifiesto la existencia de estructuras de poder cristalizadas y vinculadas con el acceso casi exclusivo de varones a la titularidad de cargos electivos ejecutivos” (ELA, 2011: 7).

⁴ Los tribunales de cuenta se encuentran establecidos en el marco de la Constitución de la Provincia de Córdoba, en la ley orgánica de municipios de la provincia de Córdoba, y es adoptado por las cartas orgánicas de los municipios. Los tribunales de cuentas son órganos de control externo de la hacienda pública, cuya función primordial es el control de la legalidad del gasto. El art. 83 de la Constitución de la provincia además establece que los municipios que dicten sus propias cartas orgánicas deben garantizar la existencia de un tribunal de cuentas (art. 183 inc. 3).

Poder Judicial de Córdoba, cuentan con jueces de paz que, por lo tanto, son parte del Poder Judicial provincial, pero se ubican en el éjido municipal⁵.

Cabe señalar que hasta el año 2010 los jueces de paz eran designados discrecionalmente por el poder ejecutivo provincial, y a partir de dicho año se instituyó el concurso como medio idóneo para la selección de estos jueces. En el caso de este cargo del Poder Judicial, la diferencia por género no es de importancia, ya que de 14 municipios que cuentan con este cargo, 8 son ejercidos por varones y 6 por mujeres (ver gráfico 2).

Gráfico 2. Proporción de intendentes municipales, jueces de paz, concejales e integrantes del Tribunal de Cuentas, según género en 17 Municipios de la Provincia de Córdoba. Año 2015



Elaboración propia.

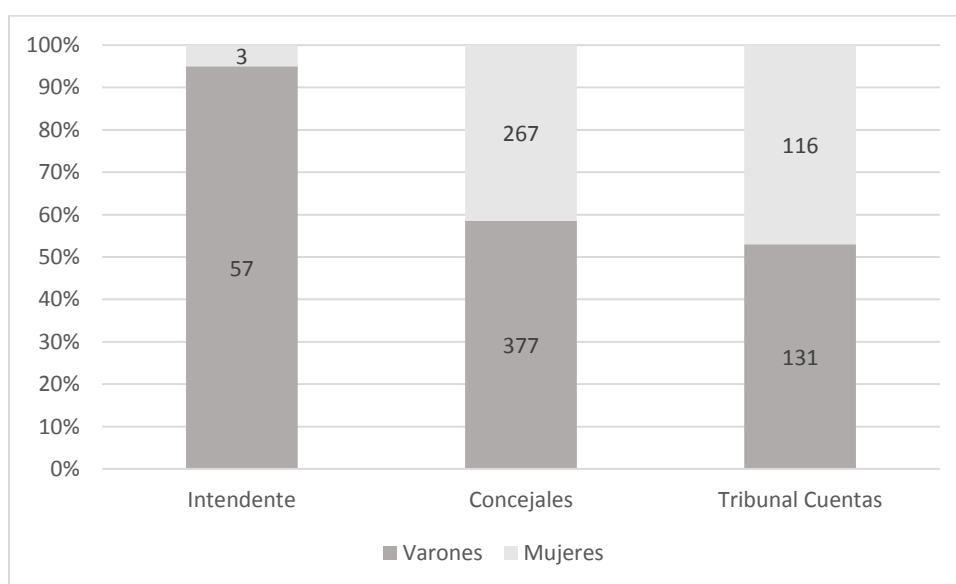
Por otra parte, debe mencionarse que las diferencias en la participación política en el Poder Ejecutivo local parecen no disminuir a través del tiempo, ya que, en las últimas elecciones populares desarrolladas en los municipios en estudio, existió una inmensa mayoría de candidatos varones para el cargo de intendente. A nivel del Poder Legislativo local y del organismo de control externo de la hacienda pública, también se mantiene la

⁵ El art. 1 de la ley orgánica del Poder Judicial de Córdoba (ley 8435) explica que “el Poder Judicial es ejercido por el Tribunal Superior de Justicia. También lo es por las Cámaras en lo Civil y Comercial, en lo Contencioso-Administrativo, en lo Criminal, de Acusación, de Menores, del Trabajo y de Familia y por los Jueces en lo Civil y Comercial, de Control, Correccional, de Faltas, Electoral, de Familia, de Menores, de Conciliación, los reemplazantes y Conjueces que los sustituyan, y **de Paz**”.

escasa diferencia por género, la cual se reitera, debe ser comprendida como consecuencia de la existencia de un cupo femenino del 50 % establecido por ley.

En concreto, de 60 candidatos a intendentes en los 17 municipios, sólo 3 fueron candidatas mujeres; por su parte de los 644 candidatos a concejales, 267 fueron candidatas mujeres, y finalmente, de los 247 candidatos a tribunal de cuenta, 116 fueron mujeres (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Proporción de candidatos a intendente, concejales y tribunal de cuentas, según género en 17 Municipios de la Provincia de Córdoba. Año 2015



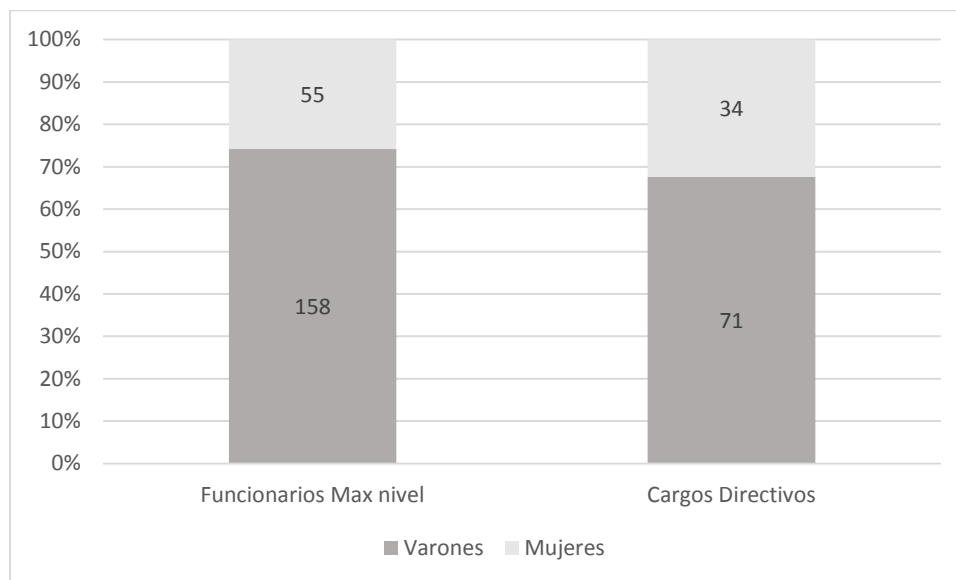
Elaboración propia.

3.3. Segregación ocupacional

3.3.1. Segregación vertical: participación en roles de liderazgo y de toma de decisiones

En los párrafos precedentes se pudo observar que en el cargo del poder ejecutivo hay una importante preeminencia de varones, y que la mayor equidad en los poderes legislativos locales y en los órganos de control se debe a la existencia de acciones afirmativas. La inequidad observada en la cabeza del poder ejecutivo, se reitera en los máximos niveles jerárquicos del municipio. Así de 213 cargos de funcionarios de máximo nivel, sólo 55 (25,8%) son ocupados por mujeres, y de 105 cargos directivos, tan sólo 34 (32,4%) están reservados para mujeres (ver gráfico 4). Estos datos evidencian claramente una sub-representación de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones.

Gráfico 4. Proporción de cargos de funcionarios y directivos según género en 17 Municipios de la Provincia de Córdoba. Año 2015



Elaboración propia.

En este punto cabe referenciar los estudios de PNUD (2014) para América latina y el Caribe, que indican la existencia de una marcada feminización de la política en los espacios macros de los parlamentos nacionales, no ocurriendo lo mismo en las administraciones locales, y en los espacios de liderazgo y toma de decisiones. De manera que la mayor participación de las mujeres en el ámbito laboral de las administraciones públicas locales que surge del mapa de género, no significa un reconocimiento de un rol activo y fundamental de éstas, sino la simple ocupación de espacios o trabajos que se han desjerarquizado social y económicamente, y la mera expresión del ideal de igualdad y de superación respecto de la generación de mujeres anterior.

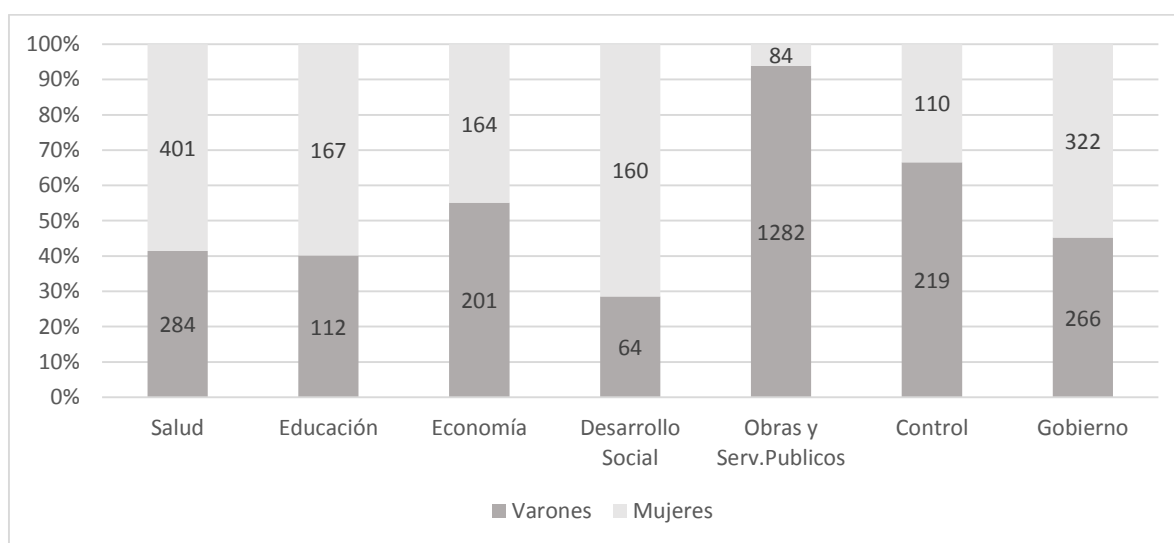
3.3.2. Segregación horizontal: territorios masculinos y femeninos

El análisis de los casos ha permitido identificar territorios masculinos y femeninos en la realidad de las administraciones públicas locales. En este sentido, en relación con áreas exclusivas para algunos de los géneros, pueden mencionarse como áreas típicas de varones (ver gráfico 5): a Obras y servicios públicos (el 93,9 % de los cargos pertenecen a varones); b. Control o inspección (el 66,6 % de los puestos están ocupados por varones), y c. Economía y Finanzas (el 55,1 % de los cargos pertenecen a varones), y como áreas mayormente femeninas: a. Desarrollo social (el 71,4 % de los cargos son ocupados por mujeres) y b. educación (el 59,9 % de los cargos corresponden a mujeres), c. salud (el

58,5 % de los puestos pertenecen a mujeres). Cabe destacar que tanto desarrollo social como salud son áreas claramente vinculadas con la organización social del cuidado⁶, cuya responsabilidad central parece recaer en las mujeres, o mejor dicho, son tareas atribuidas cultural y socialmente a las mujeres⁷.

En el área de gobierno también existe una leve diferencia a favor de las mujeres, ya que el 54,8 % de los cargos son ocupados por ellas.

Grafico 5. Proporción de empleados de las administraciones públicas locales según áreas de desempeño y género en 17 Municipios de la Provincia de Córdoba. Año 2015



Elaboración propia.

4. Discusión: las acciones afirmativas y los estereotipos de género

Las leyes de cupo femenino son acciones afirmativas que buscan resolver el problema de la sub-representación de las mujeres en los cargos de toma de decisión política⁸. El primer

⁶ Se entiende por organización social del cuidado “a la manera en que inter-relacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, producen y distribuyen cuidado” (Rodríguez Enriquez y Pautassi, 2014: 11). Los estudios realizados en Argentina evidencian que la organización social del cuidado en este país es asumido mayormente por los hogares y, dentro de ellos, por las mujeres (Rodríguez Enriquez y Pautassi, 2014: 12).

⁷ Según lo informado por el Ministerio de Trabajo de Argentina (ver http://www.trabajo.gov.ar/downloads/cegiot/140703_brochure.pdf) en relación con el trabajo no remunerativo y uso del tiempo al año 2013, las mujeres dedicaban en promedio 3 horas diarias más que los hombres en estas actividades. Además este organismo explica que en el mercado de trabajo las ocupaciones en las que mayoritariamente se desempeñan las mujeres se asocian al rol tradicional de ama de casa, razón por la cual se ocupan en puestos asociados al cuidado tales como los de enfermeras, maestras, empleadas domésticas, niñeras, cuidado de enfermos y mayores, etc.

⁸ Las acciones afirmativas de cupo femenino han recibido diversas críticas. Así “para sus detractores, aquellas resultan violatorias del principio liberal de igualdad ante la ley, otorgan a las mujeres una ventaja injusta, discriminan contra los varones y sacrifican la calidad para privilegiar la identidad de los

país del mundo en incorporar este sistema fue Argentina mediante la sanción de la ley 24012 en el año 1991.

Posteriormente, en el año 1994 la Constitución Nacional (CN) estableció de manera expresa la posibilidad de llevar a cabo acciones afirmativas, especialmente, en el ámbito de la participación político estableciendo en el art. 37 la igualdad real de oportunidades para varones y mujeres.

Por su parte, a nivel provincial se dictó en el año 2000, la ley 8901 que estableció el principio de participación equivalente de géneros para la elección de candidatos provinciales y municipales, criterio que se encuentra en consonancia con lo planteado por las últimas Conferencias Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en el sentido que la meta consiste en la equidad. De esta manera, se comprende que las cuotas son medidas correctoras y, por lo tanto, consideradas temporarias; en cambio la paridad o equidad es un principio permanente que representa de mejor modo la igualdad en el ejercicio del poder.

Las diversas investigaciones existentes (Marx, Caminotti y Borner, 2008; ELA, 2011, Martínez y Garrido, 2013; PNUD, 2014), y los primeros datos obtenidos en el presente trabajo ponen de manifiesto que el aumento cuantitativo de mujeres en la participación política no es condición suficiente para realizar transformaciones profundas en las relaciones de poder, y para superar los estereotipos de género que han confinado a las mujeres al espacio privado. En palabras de Caminotti (2009: 13) “la ampliación del sufragio y los avances que experimentó la condición social de las mujeres durante la segunda mitad del siglo XX no implicaron una remoción de las barreras que dificultan el ejercicio pleno de la ciudadanía política; una ciudadanía que incluye la posibilidad de elegir y de ser elegidas”. Para trabajar en pos de una ciudadanía plena “es preciso tomar

representantes (Crocker: 2005; 89). Igualmente, hay quienes consideran que las cuotas legales lesionan la autonomía partidaria, en la medida en que implican una inconveniente injerencia estatal en sus procedimientos internos de nominación de candidatos (Caminotti, 2009: 17). Por otra parte, los defensores de estas acciones destacan que “las mujeres constituyen más de la mitad de la población mundial y que su dificultad para ejercer cargos políticos responde a prácticas discriminatorias (no necesariamente explícitas) que tornarían necesarias las políticas afirmativas. Desde una óptica consecuencialista, centrada en los efectos cualitativos de las cuotas, se reconoce que si bien éstas sólo persiguen el propósito expreso de reducir las brechas numéricas que exhiben los órganos legislativos en términos de su composición por sexo, la inclusión de mujeres tendría el potencial de transformar los resultados políticos, a partir del planteo de cuestiones culturalmente asociadas al género femenino (como, por ejemplo, la de los derechos reproductivos). Otra posibilidad, menos sistemáticamente investigada, es que el mayor balance numérico entre mujeres y varones estimule relaciones más igualitarias en el seno de organizaciones específicas.” (Caminotti, 2009: 17).

en consideración las construcciones simbólicas y subjetivas relacionadas con valores, estereotipos y creencias socialmente predominantes en relación con los varones y mujeres en el campo político (Araújo, 1999: 211 citado por Caminotti, 2009: 26). Es necesario alcanzar un concepto de igualdad política que implique la “pérdida de relevancia del género como criterio de asignación de jerarquía” (Caminotti, 2009: 27).

Los datos alcanzados ponen de relieve que el cupo femenino ha favorecido la participación política de las mujeres, fundamentalmente en el ámbito legislativo, ya que el poder ejecutivo que no se ha visto alcanzado por estas acciones afirmativas por su condición de elección en fórmula, evidencia ser un territorio eminentemente masculino. Así cabe recordar que de los 17 municipios estudiados sólo 4 tienen intendentas mujeres, y que esta tendencia no muestra un panorama alentador, ya que en las últimas elecciones realizadas en estas unidades políticas existieron 60 candidatos de los cuales sólo tres fueron mujeres.

Lo mencionado no menoscaba ni la necesidad de las acciones afirmativas, ni su efecto, ya que tiene importantes repercusiones tanto en la representación descriptiva como en la sustancia., y es por ello que “al favorecer la inclusión de mujeres en el poder legislativo, el cupo femenino también afectó la representación en un sentido sustantivo, facilitando la expresión de perspectivas más diversas en la deliberación y la forma de enfrentar los problemas sociales. Como lo sugieren diferentes estudios, la presencia de legisladoras favoreció la feminización de la agenda legislativa, al incorporar miradas y preocupaciones derivadas de la experiencia social de las mujeres” (Caminotti, 2013: 333)⁹. Sin embargo, lo que desea discutirse y ponerse en tensión es el efecto social y cultural de las acciones afirmativas, más precisamente, su repercusión en la construcción y/o desnaturalización de estereotipos de género.

El estudio de ELA (2011) mencionado en apartados precedentes, pone de relieve la perpetuación de los estereotipos de género. Así, por ejemplo, ELA hace referencia a que las mujeres no llegan a presidir las cámaras del congreso o las legislaturas, lo que lleva a pensar que “el ámbito legislativo no está exento de la presencia de mecanismos de segregación jerárquica que dificultan el acceso de las mujeres a los puestos de máxima

⁹ En relación con la representación sustantiva, el estudio de Martínez y Garrido (2013: 431) indica que “la mayor presencia femenina se ha concentrado en el desarrollo y la promoción de políticas de igualdad de género y en determinadas políticas sectoriales de escaso relieve político, y se mantiene aún marginada a la mujer en las áreas de decisión principales” (Martínez y Garrido, 2013: 431).

autoridad dentro de estas instituciones... [Además] las mujeres se encuentran todavía excluidas de los cargos de liderazgo y conducción, aun cuando éstas cuentan con experiencia laboral y con credenciales educativas superiores a las de los varones. Esto es claro entre las autoridades de cámara, donde las mujeres sólo acceden excepcionalmente a alguna vicepresidencia, tendencia que se profundiza en las presidencias de bloque, donde ninguna legisladora accede a la presidencia de bloques numéricamente significativos” (ELA, 2011: 8 y ss.). Por su parte, el estudio de Marx, Caminotti y Borner (2008: 116 y ss.), alude a las mismas circunstancias, es decir, que las mujeres legisladoras no ocupan posiciones de toma de decisiones en las cámaras. En este sentido, según el mencionado estudio al año 2005 en términos temáticos, las mujeres en la Cámara de Diputados de Argentina se “concentraban mayormente en las comisiones dedicadas al tratamiento de cuestiones sociales, culturales y de derechos de ciudadanos, tales como las de Familia, Mujeres, Niñez y Adolescencia; Tercera Edad; Discapacidad; Educación; Cultura; Población y Recursos Humanos; Prevención de Adicciones y Narcotráfico; y Defensa del Consumidor” (Marx, Caminotti y Borner, 2008: 118 y ss.). Y en relación con las comisiones y sus autoridades, este informe explica que la totalidad de las comisiones, tanto en la cámara de diputados como en la de senadores eran presididas al año 2005 por varones (Marx, Caminotti y Borner, 2008: 119)¹⁰. Estos datos muestran claramente que existen estereotipos de género que permean las relaciones en los mismos poderes legislativos, que articulan territorios de varones y de mujeres, territorios los primeros, marcados por la jerarquía e importancia estratégica.

Otro dato significativo de este estudio, y que ratifica la subsistencia de estereotipos de género, se encuentra en la conclusión arribada, en torno a que las legisladoras mujeres tienen que probar su idoneidad constantemente (Marx, Caminotti y Borner, 2008: 120). Así las mujeres entrevistadas en el mencionado trabajo, pusieron de manifiesto que “uno

¹⁰Estudios llevados a cabo en América Latina corroboran que la misma situación se da en otros países del continente. Así Martínez y Garrido (2013: 422 y ss.) afirman que “las mujeres se recluyen, predominantemente, en comisiones de asuntos como equidad y género, familia, educación y cultura, salud, políticas de atención a grupos vulnerables o derechos humanos; una conclusión que confirma resultados de otros estudios comparados en el área latinoamericana (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005) y nos permite enfatizar que esta tendencia es consistente y se ha mantenido a lo largo del tiempo. Además, indican que “no sólo las mujeres están excluidas de la máxima representación en las comisiones que denominamos de producción, sino que su presencia se reduce hasta niveles mínimos en aquellas comisiones que están dedicadas a abordar los temas más relevantes de la agenda política: presupuesto y hacienda, economía, energía, obras públicas y transportes, agricultura, pesca y ganadería, industria y comercio, defensa y seguridad interior, etcétera. En estas comisiones la representación masculina suele ser superior a 80%” (Martínez y Garrido, 2013: 423).

de los principales obstáculos que deben enfrentar en su labor legislativa consiste en el trato desigual que reciben por razones de género. Al respecto, fue ampliamente puesto de relieve que los varones siguen conservando la voz dominante en el Congreso y que la autoridad masculina se encuentra naturalizada... a pesar del notable incremento en la presencia femenina en el Congreso argentino, este sigue siendo un espacio gobernado por dinámicas y patrones de interacción que jerarquizan los atributos masculinos e imponen estándares de evaluación diferenciados en términos de género” (Marx, Caminotti y Borner, 2008: 121). Además, se hace alusión a las cargas familiares como responsabilidad principal de la mujer, y así para las mujeres legisladoras dichas cargas resultan un obstáculo a la hora de cumplir sus funciones (Marx, Caminotti y Borner, 2008: 122)¹¹. Todos estos datos conducen a estos autores a afirmar que en el Congreso en Argentina “todavía no parecen haber sido plenamente superados los estereotipos culturales asociados al rol que las mujeres han desempeñado históricamente y que continúan ejerciendo en el ámbito privado (con su reverso, las sospechas sobre su menor competencia para desenvolverse de manera eficiente en la arena política)” (Marx, Caminotti y Borner, 2008. 124 y ss.).

Si se trasladan estos datos al estudio de los municipios de la provincia de Córdoba, efectuado en el presente trabajo, puede observarse la subsistencia de estereotipos de género, especialmente de aquel que atribuye el ámbito privado del hogar a la mujer y el ámbito público, la esfera política, al varón, y ello puede inferirse de la casi inexistencia de mujeres en el PE municipal, y la misma escasa participación como candidatas para ocupar el PE. Además los cargos jerárquicos no electivos también se encuentran reservados casi exclusivamente para varones, de manera, que la mayor paridad observada en los concejos deliberantes y en los tribunales de cuenta, deben comprenderse como un efecto de la ley de cupo en la representación descriptiva, y no como un avance social y cultural hacia la equidad de género, o como una consolidación de la representación sustantiva de las mujeres, lo que denota la afectación de la ciudadanía real de las mujeres, debilitándose de este modo la calidad de la democracia (Caminotti, 2009: 17).

¹¹ El Estudio de ELA en 6 legislaturas locales y en el congreso de la Nación, ratifica estos datos, cuando pone de relieve que “la mayor proporción de solteras y el menor porcentaje de casadas, junto a la menor cantidad de hijos/as entre ellas, indica que a mayor nivel de responsabilidades familiares las mujeres tienen menores probabilidades de aspirar a una carrera legislativa que sus pares varones” (ELA, 2011: 3).

En definitiva, las acciones afirmativas son un instrumento útil y necesario de la igualdad estructural, en especial, las leyes de cupo “no son un fin en sí sino un medio, un instrumento para el logro de la igualdad real como horizonte normativo de la democracia. Esta meta enriquece la cultura política e inspira a pensar cómo incorporar más sistemática y transversalmente una perspectiva de igualdad de género en los propios poderes del Estado y las políticas públicas” (Caminotti, 2012: 112). De esta manera, las acciones afirmativas buscan simbolizar en los cuerpos políticos representativos lo mismo que sucede en el seno de la sociedad, su diversidad.

En conclusión, las leyes de cupo femenino son un medio eficaz para visibilizar a las mujeres en el ejercicio del poder, pero por sí solas, y por no ser un fin en sí mismas, no resultan capaces de desnaturalizar los estereotipos de género imperantes en la sociedad, de manera tal que, si no se encuentran acompañadas de otras medidas, instrumentos o medios, difícilmente resulten ser leyes temporales, y en este sentido cabe recordar, que la norma por sí sola no cambia la realidad, sino que es un simple producto de la sociedad que la sanciona.

Conclusiones

La mayor presencia de mujeres en la administración pública en América Latina, que ha dado lugar al fenómeno denominado feminización de la política, no implica la inexistencia de brechas de género y, por lo tanto, la igualdad real de oportunidades para varones y mujeres.

Así, en el ámbito de las administraciones locales se observan inequidades de género, tales como baja participación política, especialmente en la esfera del Poder Ejecutivo, y segregación ocupacional tanto vertical como horizontal.

La participación de las mujeres en el mercado laboral proporcionado por los gobiernos locales ha alcanzado una cierta paridad con la participación de los varones, sin embargo, este aumento cuantitativo se ve acompañado por techos y muros de cristal que establecen inequidades en la participación política, en la ocupación de cargos jerárquicos y de toma de decisiones por parte de las mujeres.

La participación política de las mujeres como cabezas del Poder Ejecutivo municipal es escasa. Además, parece no presentar un futuro alentador, ya que las últimas elecciones celebradas en los municipios en análisis ponen de manifiesto la existencia de un territorio

masculino, dado que la gran mayoría de los candidatos para ocupar el cargo de intendente fueron varones¹².

La participación en el ámbito del Poder Legislativo local, es decir, en los Concejos Deliberantes, y en los órganos colegiados de control externo muestra mayor paridad, de manera, que puede afirmarse que las acciones afirmativas han fomentado la participación política en los espacios colegiados de deliberación. No obstante, cabe destacar que la mayor equidad observada en estos órganos parece depender casi exclusivamente del efecto proporcionado por las acciones positivas, y no por la existencia de cambios sociales y culturales, o por la modificación de la cultura organizacional patriarcal que parece caracterizar a los gobiernos locales.

Además de las inequidades en la participación política en los municipios estudiados, también pudo comprobarse la existencia de segregación ocupacional, tanto vertical como horizontal.

La segregación ocupacional se caracteriza por negar la participación de las mujeres en roles de liderazgo y toma de decisiones, y en atribuirles territorios vinculados con la organización social del cuidado.

La persistencia de estas inequidades vulnera el ejercicio real de derechos fundamentales de las mujeres y afecta la calidad de su ciudadanía y, por lo tanto, la legitimidad de la democracia. Además, la subsistencia de estas brechas de género, pese a la existencia de una ley que impone el principio de paridad de representación de varones y mujeres, denota, que las leyes de cupo femenino tienen repercusión directa en la representación descriptiva, además surten un efecto derrame en la agenda legislativa (representación sustantiva), pero no logran desnaturalizar ni deconstruir los estereotipos de género.

Las administraciones públicas locales tienen la importante función de fomentar la participación social y el desarrollo de libertades individuales, por ser las instituciones de gobierno más cercanas a los intereses y problemas de los ciudadanos; sin embargo, la presencia en su interior de patrones estereotipados de género, que sobreviven, persisten y se reproducen, impiden alcanzar este rol fundamental, en aras a una democracia de calidad.

¹² Cabe recordar que, de 60 candidatos a intendentes sólo 3 fueron mujeres.

Las inequidades de género en el interior de los gobiernos locales ameritan ser diagnosticadas y analizadas, a fin de poner en marcha planes y programas que trabajen en la inclusión, la diversidad y la equidad de género.

Resulta indispensable la existencia de culturas organizacionales sensibles al género en las administraciones públicas locales, para que la participación política y en roles de liderazgo y toma de decisiones por parte de mujeres se convierta en realidad.

Bibliografía

ABRAMO, L.; VALENZUELA, M. Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina. En ABRAMO Editora, Trabajo decente y equidad de Género en América Latina. Ginebra: OIT, 2006.

BUVINIC, M.; ROZA V. *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina*. Washington D.C.: BID, 2004. Disponible en: http://genero.ife.org.mx/docs_informes/02_MujerPoliticayFuturodeAL.pdf.

CAMINOTTI, M. Derribar los muros indebidos: Reflexionar en torno a las leyes de cupo femenino en Argentina. En *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, N° 25, Asociación de Administración Gubernamental, Buenos Aires, 2009, 13-33.

CAMINOTTI, M. Dos décadas de leyes de cuota; avances y retos para la participación política de las mujeres en Argentina. En *Lidera: participación en democracia. Experiencia de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina*, Natalia Gherardi Directora, ELA, Buenos Aires, 2012.

CAMINOTTI, M. La representación política de las mujeres en el período democrático. En *revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, noviembre 2013, 329-337.

ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género). *Detrás del número. Un estudio de las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas*, ELA – UNDEF, Buenos Aires, 2011.

MARTÍNEZ, M.A.; GARRIDO, A. “Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina”. En *revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, N° 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2013, 407-438.

- MARX, J.; CAMINOTTI, M.; BORNER, J. “¿En pie de igualdad? Quince años de cupo femenino en Argentina”. En *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Tobar, Marcela Editora, Catalonia, Santiago de Chile, 2008, 99-128.
- MINISTERIO DE TRABAJO DE ARGENTINA, “Indicadores más relevantes de la inserción de mujeres y los varones en el mercado de trabajo”. 2014. Disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/cegiot/140703_brochure.pdf
- OCDE, *Women, Government and Policy Making in OECD countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, OECD, 2014. Disponible en www.oecd.org/gov/women-government-and-policymaking.htm.
- PITKIN, H. F. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- PNUD, *Igualdad de Género en la Administración Pública*, Nueva York: PNUD, 2014. Disponible en http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Public%20Administration/GEPA_report_SP_Web.pdf
- PNUD Argentina, 2011, “Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2011”. Buenos Aires. Disponible en <http://www.unfpaargentina.com.ar/sitio/archivos/aportesdesarrollo.pdf>
- RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C.; PAUTASSI, L. *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*, Buenos Aires: ELA, 2014.
- ROJO BRIZUELA, S.; TUMINI, L. “Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales”. En *Revista de Trabajo*. Año 4, Nro 6. Agosto diciembre, 2008, pp. 53 a 70.
- ROLDÁN GARCÍA, E.; LEYRA FATOU, B.; CONTRERAS MARTINEZ, L. Segregación laboral y techo de cristal en trabajo social: análisis del caso español. En *Portularia*, Vol. XII, N° 2, diciembre 2012, 43-56.