

Argentina 2009-2020

Brecha de género en el acceso a los cargos directivos de la Administración Pública Nacional

Junio 2020

Ana Gabriela Castellani

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Argentina unida



Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina



El propósito de este informe es explorar y analizar el modo en que se manifiesta la discriminación en el acceso y jerarquización laboral por cuestiones de género, particularmente focalizando el análisis en la gestión pública –funciones ejecutivas y de conducción-, fenómeno conocido como *brecha de género*.

La brecha de género es una construcción analítica que permite medir las diferencias que presenta una variable en relación al género. Es posible advertir tales variaciones al observar, cuantificar y comparar por ejemplo la participación, acceso, permanencia, remuneración, etc., de varones y mujeres en la estructura de instituciones u organizaciones sociales de diferentes sectores productivos. En este informe se analizan las desigualdades entre varones y mujeres a la hora de acceder a altos cargos de gobierno, funciones ejecutivas y de conducción en la administración pública.

Aun cuando no existen normativas explícitas que indiquen o regulen la idoneidad o preferencia de un sexo por sobre otro en el ingreso o ascenso en el mercado laboral, y de las adhesiones a acuerdos y programas a favor de la equidad, tanto en el sector público como en el privado, la brecha de género existe.

Varias cuestiones intervienen en este fenómeno y permiten analizar la relación entre el género y el mercado laboral.

Por una parte la desigualdad en el acceso a la educación por género: la precoz incorporación al mercado laboral en trabajos informales, la maternidad no planificada, las responsabilidades del cuidado en el hogar familiar, entre otras causas, guardan relación con el menor nivel de acceso y extensión de las trayectorias escolares y formativas de las mujeres.

De ello derivan al menos dos consecuencias: la primera y más evidente es que las mujeres acceden a trabajos de menor calidad y mayor informalidad. La otra es que con la masculinización del mercado laboral, aquellas mujeres que alcanzan mayores niveles de estudio tienen mayor nivel de ocupación que los varones con ese mismo nivel de instrucción (Sconfienza, María E. 2016).

La feminización del mercado laboral se concentra principalmente en actividades de servicios sociales, auxiliares de la salud y educación. Sin embargo, como señala el último informe CIPPEC sobre el tema (2019), aun con mayoría de mujeres, las jefaturas y liderazgos de estos sectores son generalmente ocupadas por varones.

La clasificación en oficios femeninos o masculinos surge de la representación social y expectativas construidas en torno a determinadas tareas. El peso de tales expectativas se evidencia en las características del mercado y en la organización laboral (Saavedra, M. 2003) e influye en las carreras profesionales, constituyendo un elemento clave en la reproducción de la brecha de género.



La dificultad de las mujeres para acceder a puestos jerárquicos se constata empíricamente pero, como se dijo, nunca se expresa a través de normativas. La barrera invisible que impide el ascenso se llama *techo de cristal*, concepto surgido en los años ´80 en EE.UU, para señalar ese límite invisible y difícil de romper que impide el acceso a los escalones más altos, más allá de las calificaciones, logros o nivel de instrucción (*Federal Glass Ceiling Commission*, 1995, citado por CIPPEC, 2019).

La brecha de género expresa una multiplicidad de factores que intervienen en el modelo que adopta el mercado laboral, donde se desatacan el acceso a la educación y el peso de las expectativas sociales de rol, que contribuyen a construir el techo de cristal.

¿Cómo se expresa esta brecha de género en la Administración Pública Nacional? ¿Cuándo aparece el techo de cristal? ¿Cómo evolucionan brecha y techo de cristal en los últimos años?

Para responder estos interrogantes se propone:

- Analizar la evolución de la brecha de género en el acceso a altos cargos de gestión pública a nivel nacional entre 2009 y 2020
- Establecer la relación entre las brechas y los tipos de cargos de gestión pública para determinar cuándo comienza a operar el techo de cristal
- Elaborar hipótesis posibles sobre las razones que explican las variaciones en las brechas de género según tipo de cargo

El universo de estudio es el personal civil del sector público nacional –excluyendo empresas públicas o de mayoría accionaria estatal-. Se han clasificado los cargos en tres categorías según su función y responsabilidad: Autoridades Superiores, Alta Dirección Pública, y Personal Fuera de Nivel o Extraescalafonario.

La categoría de Autoridades Superiores incluye los cargos políticos del gabinete nacional como ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as de Estado. La categoría Alta Dirección Pública reúne cargos ejecutivos del sector como directores/as nacionales, generales, simples y coordinadores/as. Finalmente, el Personal Fuera de Nivel o Extraescalafonario lo integran los otros cargos ejecutivos del sector público nacional que se encuentran por fuera del escalafón, por ejemplo asesores.

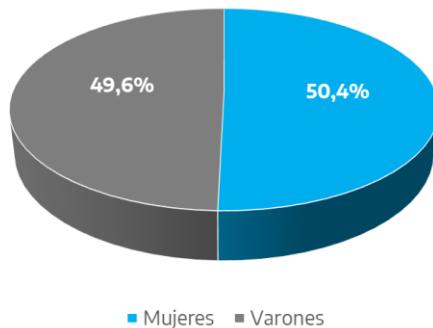
El período que abarca este informe es 2009 -2020, y los datos provienen de la Base Integral de Empleo Público y Salarios que realiza la Dirección de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación.

Género y acceso al Sistema Nacional de Empleo Público

La distribución por género del personal civil que no detenta funciones ejecutivas en el Sistema Nacional de Empleo Público es equitativo: 49,6 % varones, 50,4% mujeres.



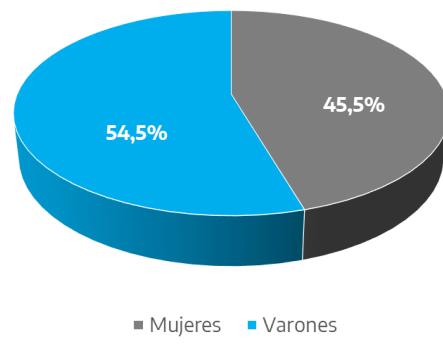
Puestos de trabajo – Personal civil



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

Sin embargo, esa paridad desaparece a medida que se accede a cargos de mayor jerarquía como los de Alta Dirección Pública y Autoridades Superiores, donde comienza a evidenciarse la mayor proporción de varones.

Alta dirección pública (SINEP + otros cargos jerárquicos otros escalafones)

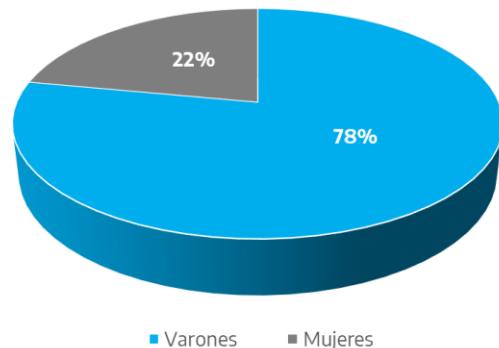


Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

En marzo 2020 las mujeres representan el 45,5 % de la Alta dirección y el 32% de los cargos en Autoridades Superiores – integrado por cargos políticos del gabinete nacional: ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as de Estado-. Esta última categoría muestra un fuerte crecimiento comparada con el 22% que se registraba en diciembre 2019.

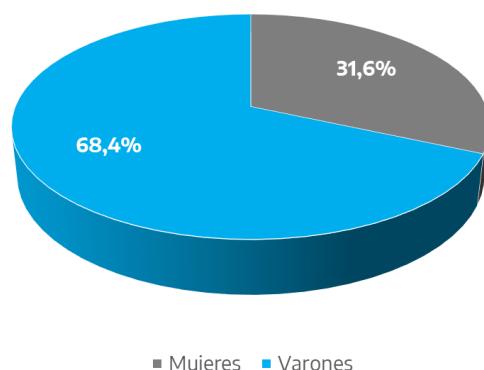


Cargos de autoridades superiores en el sector público nacional por género



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Diciembre 2019**

Cargos de autoridades superiores en el sector público nacional por género



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

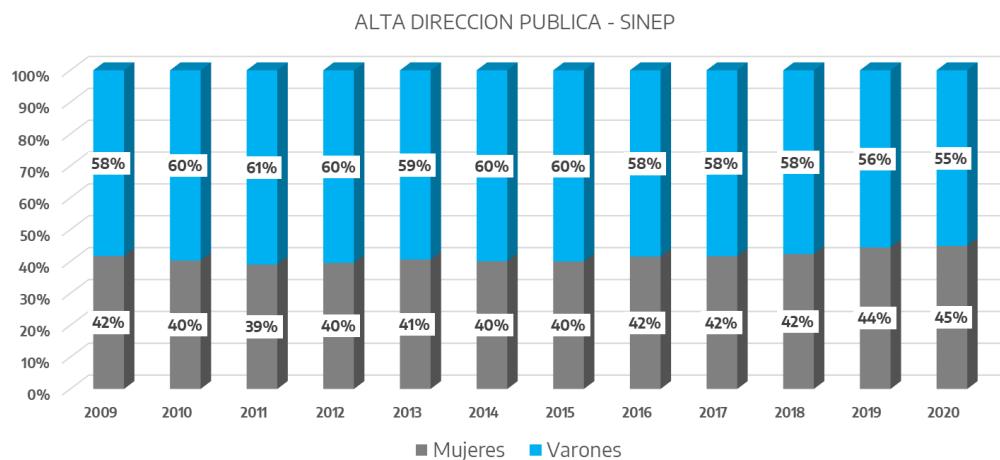
Análisis diacrónico por categorías 2009-2020

En la categoría **Alta Dirección Pública** la menor representación femenina se mantuvo con escasas variaciones desde 2009. La presencia promedio durante el período 2009 - 2019 fue del 41%; el año con menor participación de mujeres en cargos ejecutivos es 2011 con 39% y 2019 el de mayor presencia con 44 %.

La primera medición correspondiente a la actual gestión –marzo 2020- muestra una presencia del 45% de mujeres en la categoría, que anualizada podría marcar un sostenido cambio de tendencia.



Alta Dirección Pública SINEP - Evolución 2009-2020

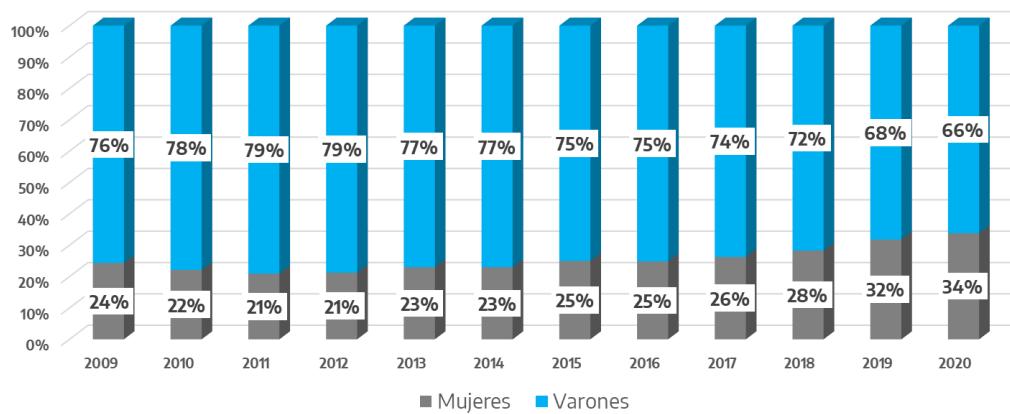


Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

En la categoría correspondiente a **Funcionarios Fuera de Nivel Escalafonario**, principalmente integrada por asesores, marzo 2020 muestra una representación del 34% de mujeres en la categoría.

También se advierte aquí un fuerte cambio si se compara con el 24,5% promedio de presencia de mujeres durante el lapso 2009-2019, en que solo 2019 supera el techo del 30%.

Funcionarios fuera de nivel / personal de gabinete /extraescalafonarios

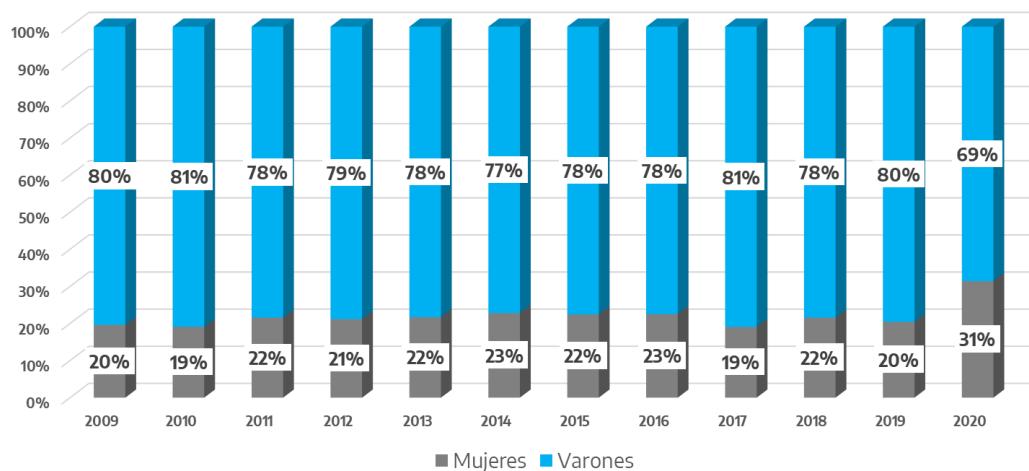


Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**



En lo que respecta a **Autoridades Superiores**, el promedio de mujeres durante el período 2009-2019 apenas supera el 21%, valor que contrasta con el 31% que se registra en marzo 2020, en lo que atañe a los cargos políticos superiores en el gabinete nacional - Ministros/as, Secretarios/as y Subsecretarios/as de Estado -

Autoridades superiores - Evolución 2009-2020



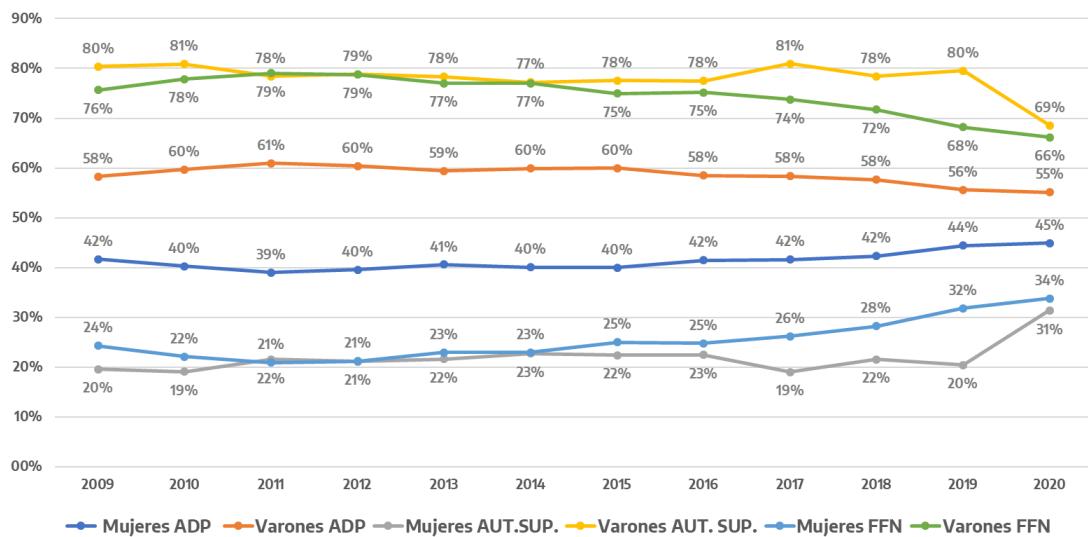
Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

Observando la evolución diacrónica por género en todas las categorías de cargos jerárquicos advertimos que aquella paridad del 50% en las posiciones iniciales y no jerárquicas, desaparece en la medida en que se asciende en la carrera profesional, ejecutiva y de mayores responsabilidades en del Sistema Nacional de Empleo Público.

La diferencia entre géneros que muestra el registro 2009-2019 se reduce marcadamente en marzo 2020 - justificada en los datos presentados hasta aquí-.



Evolución por género en cargos jerárquicos



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

Brechas de género en el sector público nacional por tipo de cargo desagregado

En esta sección se intenta situar dónde empieza a actuar el techo de cristal que impide el ascenso a cargos de mayor responsabilidad a las mujeres. Para hacerlo se presentan cuatro categorías escalafonarias que corresponden a empleados y empleadas del sector público con funciones ejecutivas y, por tanto, de mayor responsabilidad: directores y directoras nacionales, directores y directoras de 1^a apertura, directores y directoras de 2^a apertura y coordinadores y coordinadoras.

Aquí comienza a observarse el sesgo hacia una mayor presencia de varones en las posiciones, que se ampliará a medida se ascienda en la pirámide jerárquica –como se señaló, la proporción promedio de mujeres es del 42%, pero presenta diferencias al interior de cada categoría–.

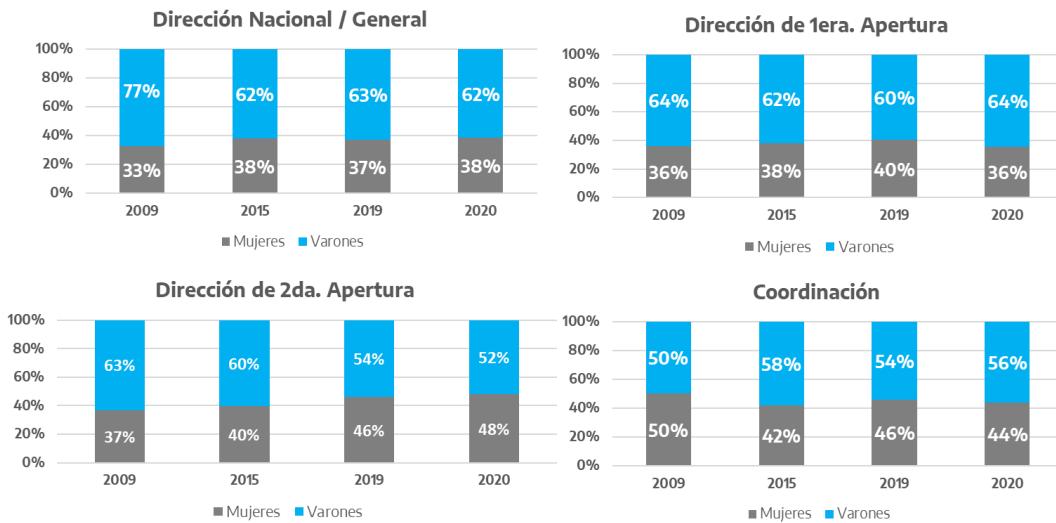
En efecto, los cargos de Director Nacional y Director de 1^a Apertura sólo están integrados en un 36,5% y 37,5% promedio por mujeres, respectivamente (de acuerdo a las mediciones de 2009, 2015, 2019 y 2020).

En los cargos inmediatamente inferiores a los mencionados, como son el de Dirección de 2^a Apertura y Coordinación, las mujeres representan el 43% y 45,5 %, respectivamente. El salto entre estos dos grupos de categorías dentro del segmento de funciones ejecutivas del escalafón, permite identificar uno de los lugares donde opera el techo de cristal, el freno invisible al ascenso de las mujeres a cargos superiores.



Distribución de Funciones Ejecutivas SINEP

Años 2009 – 2015 – 2019 - 2020



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. Marzo 2020

En lo que respecta a la distribución de las Autoridades Superiores –Ministros/as, Secretarios/as, Subsecretarios/as y otros/as- la medición correspondiente a marzo 2020 muestra un fuerte incremento de representación femenina, comparada con la evolución 2009-2019, donde su presencia decrece fuertemente en los cargos ministeriales.

Distribución de autoridades superiores por tipo de cargo

Años 2009 – 2015 – 2019 - 2020



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. Marzo 2020



Con respecto a las posiciones correspondientes a las Secretarías, la representación de mujeres es igual o algo superior que la que se registra en la categoría de Ministerios durante el mismo período. Aquí también se advierte una importante modificación a partir de 2020, donde la presencia de mujeres a cargo de Secretarías, Subsecretarías y otros cargos superiores es mayor que la registrada en la misma posición en años anteriores y duplica en promedio la presencia femenina respecto de los cargos ministeriales del mismo período.

Se presenta a continuación la distribución de autoridades superiores correspondientes a los años 2009, 2015, 2019 y 2020 por tipo de cargo y género.

Distribución de autoridades superiores por tipo de cargo

Años 2009 – 2015 – 2019 - 2020



Fuente: Base Integral de Empleo Público, Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación. **Marzo 2020**

Principales hallazgos

A partir del análisis de los datos obtenidos de la Base Integral de Empleo Público y Salarios que realiza la Dirección de Gestión de Información y Política Salarial de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación, se observa que existe paridad de género entre aquellos agentes que integran el personal civil del sector público nacional –excluyendo empresas públicas o de mayoría accionaria estatal – que no detentan funciones ejecutivas o de conducción.

El techo de cristal se manifiesta tempranamente a medida que se asciende en la escala jerárquica –cargos de dirección simple–, y obtura el ascenso de las mujeres a posiciones de liderazgo.



Sin embargo, a partir de marzo 2020 en los cargos de Alta Dirección Pública, Autoridades Superiores y Cargos Extraescalafonarios se advierte una marcada reducción en la brecha de género, que enfatiza el registro levemente decreciente que estaba presente en el período 2009-2019. Esta reducción es producto de una mayor incorporación de mujeres en cargos jerárquicos por parte del actual gobierno, particularmente en las posiciones de Secretarías y Subsecretarías.

Particularmente, en lo que atañe a Cargos Extraescalafonarios, la brecha disminuye en una proporción mayor que en los cargos escalafonarios; hay una tendencia creciente a incorporar mujeres en los equipos de asesores, y también aquí se advierte una marcada diferencia entre la gestión actual respecto del resto del período evaluado.

La evolución temporal de las brechas es desfavorable y el techo de cristal es muy marcado en el acceso a los cargos más altos: titularidad de ministerios en el caso de autoridades superiores, y direcciones nacionales en el caso de la alta administración pública.

Hipótesis posibles

Como se señaló en el inicio, múltiples factores intervienen en el tipo de incorporación de varones y mujeres en el mercado laboral, derivadas del acceso diferencial a la formación educativa y a la presencia de representaciones sociales diferenciadas por género.

Como consecuencia de ello, se reproducen criterios de reclutamiento sesgado en lo que atañe a los cargos más altos, que son mayoritariamente ocupados por varones.

La reproducción de tales estereotipos sociales es relacional y amplifica tensiones vigentes en otras esferas de la vida social. La construcción de los atributos del rol replica las expectativas diferenciadas sobre responsabilidades y administración del tiempo destinado al mundo privado y público por género.

En este sentido, las formas masculinizadas del ejercicio del rol, tienden a reproducir atributos y responsabilidades que se perciben como propios de los varones, que los asocian al mundo público, desalentando la participación de las mujeres, más ligadas a las responsabilidades domésticas y de la esfera privada.

Por eso es necesario avanzar en políticas activas que contribuyan a incrementar la incorporación de mujeres en cargos de alta jerarquía en la Administración Pública, visibilizar en la esfera pública la presencia y el accionar de las mujeres que se encuentran ocupando esas posiciones y propiciar un cambio en el modo de ejercicio de la función asociada al cargo público, para mostrar con claridad que hay otras formas posibles de ejercer el poder.



Referencias bibliográficas

Díaz Langou, Gala; de León, Gimena; Florito, José; Caro Sachetti, Florencia; Biondi Rodríguez, Alejandro y Karczmarczyk, Matilde (2019) El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC

Saavedra, María (2003) Mujeres y hombres frente al trabajo. Acerca de sus representaciones sociales (pp. 89 a 97) En *Rupturas y permanencias en los roles de género: cuando las mujeres trabajan*. Corrientes: EUDENE, Editorial Universitaria de la Universidad Nacional del Nordeste, CES-UNNE, Centro de Estudios Sociales-Universidad Nacional del Nordeste

Sconfienza, M. (2016). Evidencias de segmentación y persistencia de exclusión laboral en Argentina. *Economía Y Sociedad*, 21(50), 1-21. <https://doi.org/10.15359/eyy.21-50.6>