

Brechas de género y segmentación en el empleo público nacional

Un análisis a partir de la Base Integrada de Empleo Público

*Florencia Maldonado y Emanuel López Mendez**

Resumen

El artículo busca visibilizar y analizar la desigualdad de género en la composición del empleo público de la Administración Pública Nacional (APN). El trabajo se basa en datos del año 2020 de la Base Integrada de Empleo Público elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir de registros administrativos. A partir de esta se realiza una aproximación cuantitativa de la cantidad de empleados y empleadas en los organismos de la APN e identifica salarios, si se trata de personal civil y el tipo de administración, jurisdicción y escalafón al que pertenecen. Debe señalarse que la BIEP utiliza una codificación binaria del género de los y las empleadas.

Si bien los derechos de las mujeres se encuentran vulnerados de distintas maneras dentro del mercado de trabajo, en este ensayo tomaremos tres de las principales: la segregación horizontal, los “techos de cristal” y la brecha salarial. El primero refiere a la existencia de trabajos con mayor presencia de mujeres/varones en algunos sectores, el segundo a la menor presencia de mujeres en puestos jerárquicos y el tercero a la diferencia de ingresos respecto a sus pares varones.

Introducción

Las desigualdades de género se han instalado como problema público en las agendas estatales visibilizando las diferentes brechas del acceso de las mujeres tanto a la participación política, económica como social. Uno de los principales ejes de las desigualdades

* Florencia Maldonado es estudiante de la Licenciatura en Economía Política de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Emanuel López Mendez es licenciado en Administración Pública.

D

de género es el mercado laboral, donde encontramos diferencias en el acceso, el tipo de trabajo, el salario, el impacto de las crisis, etc. Si bien este aspecto está siendo cada vez más estudiado, existe una porción del mercado de trabajo que no atrae el mismo nivel de atención: el empleo público. Este es relevante en dos sentidos, en primer lugar, porque es una porción importante del empleo en Argentina (9,4% según la EPH). En segundo lugar, porque es desde el Estado de donde surgen, o deberían surgir, las políticas que apunten a reducir desigualdades de género y de no incorporarse la perspectiva de género en las normativas y programas, se reproducen las violencias y desigualdades.

En este ensayo nos proponemos visibilizar y analizar la desigualdad de género en la composición del empleo público de la Administración Pública Nacional (APN). El empleo público es un factor clave para la construcción de capacidades de gestión, ya que en su composición se ponen en juego el alcance y los impactos de las intervenciones de los distintos organismos. Más aún, los recursos humanos son relevantes a la hora de solucionar los problemas que estas políticas pretenden abordar y el desarrollo de estos recursos humanos para fortalecer las capacidades estatales no puede pensarse en el marco de relaciones desiguales.

Si bien los derechos de las mujeres se encuentran vulnerados de distintas maneras dentro del mercado de trabajo, en este ensayo tomaremos tres de las principales: la segregación horizontal, los techos de cristal y la brecha salarial. El primero refiere a la existencia de trabajos con mayor presencia de mujeres/varones, el segundo a la menor presencia de mujeres en puestos jerárquicos y el tercero a la diferencia de ingresos.

En este sentido, la APN no es considerada un ente monolítico, sino un sistema organizativo complejo en el que podemos encontrar distintas realidades, inclusive en lo que respecta a la desigualdad de género en el empleo. Encontramos tipos de administración, jurisdicciones y organismos que pueden tener su empleo feminizado o masculinizado, con más mujeres o varones respectivamente. A su vez, dentro de cada uno pueden observarse diferencias verticales en la composición de género, es decir, entre el escalafón de los empleados públicos y las autoridades superiores. Por último, se pueden identificar diferencias en los salarios y la brecha en el pago a hombres y mujeres.

Es necesario tener en cuenta que la presencia de mujeres en los distintos organismos, y especialmente en lugares de decisión, no es una condición suficiente para que la tarea efectiva de esos ministerios incluya una perspectiva de género. Tampoco es garantía de que se reduzcan otras desigualdades en los espacios de trabajo ni dejen de operar otras dificultades para el ingreso, ascenso y desarrollo de las carreras en la administración pública. Sin embargo, la participación de mujeres en las distintas jurisdicciones y jerarquías se presenta como una condición fundamental para tener un Estado que no reproduzca hacia adentro las desigualdades de género y que pueda pensar e implementar políticas que no las reproduzcan en la sociedad.

El objetivo del presente trabajo es analizar las desigualdades de género en la segmentación horizontal y vertical, y la brecha salarial en el empleo público de la APN en el año 2020 a partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP). Para esto, en primer

lugar, abordaremos la situación de la desigualdad de género en el mercado de trabajo de la Argentina, poniendo el foco en el sector público. En segundo lugar, presentaremos los conceptos generales y la metodología que nos permitirán analizar la desigualdad de género. En tercer lugar, se realizará un análisis de la segmentación horizontal y vertical del empleo público y de las brechas salariales, y por último se presentarán algunas conclusiones y se plantearán futuras líneas de trabajo.

Es importante aclarar que el presente trabajo utilizará una distinción binaria, es decir “mujeres” y “varones”. Si bien se tiene conocimiento de que otras feminidades e identidades por fuera del conjunto de varones cisgénero sufren también las desigualdades mencionadas, los datos registrados no poseen una categorización más amplia que la del binarismo.

Brechas de género en el mercado de trabajo. La administración pública en la mira

La brecha de género es una construcción empírica que busca explicar la disparidad en cuanto a recursos y oportunidades que existe entre varones y mujeres. Uno de los campos sociales donde se manifiestan estas desigualdades es dentro del mercado laboral. En este caso, la brecha de género puede verse definida por distintas dimensiones (tales como nivel socioeconómico, edad, orientación sexual, identidad de género, entre otras) y se profundiza a medida que estas dimensiones se entrecruzan.

Existe una creciente bibliografía respecto a las desigualdades de género en el empleo privado. En primer lugar, cabe destacar la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo y en Argentina puede verse una fuerte segmentación horizontal. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, para 2018 el 60% de las mujeres trabajaba en cuatro sectores: comercio (18%), trabajo doméstico (16%), educación (15%) y salud (9%). En algunos de estos sectores, representan más de la mitad del empleo: trabajo doméstico (97%), educación (75%) y salud (69%).

Los techos de cristal también son un problema evidente en la Argentina: a pesar de poseer un mayor nivel educativo que los varones, las mujeres tienen una participación menor en puestos de jefatura y dirección en el ámbito empresarial. A su vez, llama la atención la distribución desigual en los puestos de acuerdo con la calificación: las mujeres se concentran en los empleos de calificación profesional y sin calificación, mientras que los varones se concentran en puestos operativos (Díaz Langou *et al.*, 2019).

Por otro lado, son las mujeres quienes destinan un tiempo sustantivamente mayor que los varones al trabajo de cuidados no remunerado (Rodríguez Enríquez, 2014). Según la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo (2013), el 89% de las mujeres dedica tiempo al cuidado –con un promedio de 6,4 horas diarias– frente al 58% de los varones –con un promedio de 3,4 horas diarias, es decir, casi la mitad–. La sobrecarga de cuidado persiste incluso cuando se combinan actividades de cuidado y participación laboral: una mujer trabajando en relación de dependencia destina más horas diarias cuando se la compara con un varón desempleado.

D

A diferencia del empleo privado, la bibliografía e información disponible sobre la desigualdad de género en el empleo público es más reducida. En general, las investigaciones se han centrado en los puestos más altos de la administración pública sin explorar las desigualdades de género en los empleados públicos. D'Alessandro y coautores (2017) señalan que desde 1983 hasta 2017 solo hubo 16 ministras y 154 ministros varones, y que a mayor jerarquía se encuentra una menor proporción de mujeres. El contraste con la composición demográfica es fuerte, ya que son mujeres: el 10% de las ministras desde 1983, el 40% de las trabajadoras, el 50% de la población y el 60% de las estudiantes y graduadas universitarias. En este artículo también refieren a la segmentación horizontal al indicar que las pocas carteras ministeriales a cargo de mujeres fueron en su mayoría en Desarrollo Social, Salud y Educación, solo una en Economía.

Durante el 2020 la Secretaría de Gestión y Empleo Público realizó dos publicaciones (2020a, 2020b) que abordaron este tema de manera agregada para toda la administración pública. En la actualidad, aún sin normas que expliciten la preferencia de un género sobre el otro en el ingreso y posterior ascenso, se puede contemplar la existencia de una clara diferenciación en la ocupación de los cargos, por lo que en los informes se concluye que la brecha de género existe a pesar de que no exista una discriminación en la normativa. En estos informes, que utilizan la misma fuente que este trabajo, se destaca que el personal civil se encuentra distribuido en partes iguales de varones y mujeres, pero que en las autoridades superiores el 78% son varones y la brecha es mayor a medida que se asciende en la escala jerárquica. Además, aportan algunas hipótesis relevantes para estos resultados:

- Reproducción en los criterios de reclutamiento con sesgo de género: como los cargos más altos se ocupan mayoritariamente con varones se verifica un reclutamiento sesgado.
- Autolimitaciones de las mujeres, derivadas de las diferencias sociales entre el balance que realizan varones y mujeres sobre el tiempo dedicado al mundo público y al privado.
- Formas masculinizadas del ejercicio del rol derivado de los cargos: distinción entre posición y rol. Como las posiciones se ocuparon tradicionalmente por varones, el ejercicio del rol que se desprende de esas posiciones está muy asociado a atributos socialmente percibidos como masculinos que no resultan atractivos para las mujeres.

En este sentido, el informe de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020b) afirma que es importante desarrollar políticas activas que ayuden a la incorporación de las mujeres en la administración pública, especialmente en los cargos de jerarquía y las autoridades superiores de la administración pública. Es necesario hacer notorio en el nivel público, la presencia y el accionar de las mujeres que se encuentren ocupando esos lugares y/o puestos, para exponer ante la sociedad un cambio en el modo del ejercicio de la función pública y evidenciando que existen otras formas de ejercer el poder.

En el mismo sentido, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Díaz Langou, 2019) señala a partir de la EPH que hay una fuerte

masculinización en los puestos de jefatura y dirección en sectores públicos, los servicios sociales, los auxiliares de la salud y de educación. Esta masculinización en los puestos jerárquicos no se corresponde con la alta presencia que tienen las mujeres en los puestos que no son de jefatura ni de dirección.

Tanto en el sector público como en el privado, existen ciertos elementos que se consideran determinantes para poder comprender esta diferenciación, entre los que están: la desigualdad en el acceso a la educación, la temprana inclusión de las mujeres en trabajos con alta informalidad (como pueden ser los puestos de maestranza y servicios generales en el sector público o en el de servicios domésticos del sector privado), las interrupciones en el desarrollo de las carreras por la maternidad, la mayor participación de las mujeres en tareas domésticas no remuneradas y su consecuente demora en alcanzar mayores niveles de formación o inserción en trabajos de menor carga horaria, entre otros motivos. Como corolario de todos estos elementos, debemos resaltar que el género femenino es más proclive a conseguir puestos de trabajos de menor calidad, alto grado de informalidad y baja remuneración (Sconfianza, 2016).

Las conclusiones antes presentadas contrastan con la normativa existente. El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, homologado por el decreto 214/2006, habla explícitamente de que debe existir igualdad de trato por razones de género al momento de la selección y ascenso de los trabajadores (Art 57). Además, se establece el derecho de los trabajadores a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación o exclusión (Art 34). También cabe destacar que en el artículo 121 las partes del Convenio Colectivo de Trabajo subscriben los principios enunciados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y para alcanzarlos “adoptarán las medidas necesarias, sean éstas permanentes o de carácter temporal, para evitar y suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, y convienen en promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades”. Por último, a comienzos del 2019 se promulgó la Ley 27.499, más conocida como Ley Micaela, que establece la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública, en cualquiera de los tres poderes del Estado; a través de procesos de formación integral, busca brindar a los y las funcionarias las herramientas que les permitan identificar las desigualdades de género y elaborar estrategias para su erradicación.

Según Ríos (2006) el establecimiento de cupos es una de las maneras en las que se buscó romper estas disparidades en la cantidad de mujeres en diversos ámbitos. Desde este punto de vista, se vuelve necesario tomar acciones de discriminación positiva en las que el Estado provoque las condiciones efectivas de igualdad de oportunidades para poder acceder a puestos de poder dentro del país. Según la autora, las experiencias recogidas en los países que han tomado la decisión de implementar las “cuotas de género” han sido muy satisfactorias, mostrando un ritmo más acelerado en la incorporación de miembros

D

del género femenino en sus respectivos Congresos con relación a los países que no han llevado a cabo estas medidas. En el caso de la Argentina, aunque la administración pública nacional no cuenta con ninguna normativa que asigna a las mujeres un cupo en el ingreso y desarrollo de carreras del SINEP o en las autoridades superiores, existe legislación que establece cupos para empleados o cargos electivos por distintas razones.

En primer lugar, en el ámbito sindical la Ley 25.674 establece un cupo de mujeres delegadas en cada unidad de negociación colectiva en función de la cantidad de trabajadoras en la rama o actividad que se trate. Además, se establece un cupo del 30% de representación femenina en los cargos electivos cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentaje sobre el total de trabajadores. Por otro lado, en el ámbito legislativo se dictó en 1990 la Ley 24.012 que estableció un 30% de participación de mujeres en las listas legislativas y con la ley 27.412/17 se amplió el cupo al 50% y se estableció que el orden debe ser secuencial e intercalado.

En lo que respecta al empleo público también existen disposiciones que establecen cupos mínimos para distintas poblaciones. En primer lugar, la Ley 27.636 de Promoción del Acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero contempla, entre otras reivindicaciones, que los tres poderes del Estado nacional, los ministerios públicos y demás organismos deben ocupar una proporción no inferior al 1% de la totalidad de su personal con personas de ese colectivo.

Por último, en el nivel subnacional cabe destacar como hecho inédito, la reciente ley sancionada por la legislatura de Entre Ríos en la que se estableció el principio de paridad de género en los tres poderes políticos y distintas organizaciones civiles provinciales. De esta manera se garantiza la presencia de la paridad con un 50% de varones y 50% de mujeres en todos los cargos electivos de los tres poderes del Estado Provincial, partidos políticos, organizaciones civiles, consejos y colegios profesionales.

Desigualdades de género en la administración pública nacional (APN) desde la BIEP

Metodología y dimensiones de análisis

En el presente trabajo analizamos la composición de género en la APN en función de tres variables clave para considerar la desigualdad de género en el mercado de trabajo: la segmentación horizontal, la brecha salarial y la segmentación vertical (Barrancos, 2011). La segmentación horizontal se refiere a la división social del trabajo de acuerdo con el género de las personas. Esto genera dinámicas en las que hay trabajos feminizados (por ejemplo: trabajo doméstico, tareas de cuidado, enseñanza) y otros masculinizados (por ejemplo: construcción, industria, transporte). Esta segmentación suele estar naturalizada y poco atendida, e inclusive suelen existir prejuicios de que varones y mujeres son más aptos/as para determinados trabajos y no otros. Sin embargo, tras esta segmentación se ocultan procesos de discriminación y precarización de las mujeres.

Por otra parte, la segmentación vertical, también conocida como “techo de cristal”, refiere a la escasa presencia de mujeres en puestos de poder y las barreras que se encuentran en el desarrollo de sus carreras. Generalmente, este fenómeno se hace más evidente a medida que se asciende: a mayor jerarquía, menor es la proporción de mujeres. Este fenómeno puede ser explicado por diversas razones entre las que se encuentran la menor visibilización de las contribuciones femeninas por parte de los varones que ocupan los puestos de jerarquía, la dificultad de los sistemas de ascenso “objetivos” que no toman en cuenta la maternidad y la esfera doméstica en la carrera laboral, y los prejuicios respecto a que las mujeres pueden cumplir menos o no sirven para puestos de mando (Barrancos, 2011).

Por último, la brecha salarial es la diferencia entre los salarios masculinos y femeninos cuando ambos realizan una misma actividad dentro de un mismo sector económico. Esta diferencia tiene a nivel general a los salarios de los varones por encima de los de las mujeres, y la brecha se profundiza dependiendo el sector económico y a medida que se asciende en la jerarquía de las funciones: en las áreas de mayor calificación, los salarios masculinos son cerca del 35 por ciento más altos que los de las mujeres (Barrancos, 2011). Esta brecha persiste incluso en actividades donde haya una mayor feminización del sector, y acorde a un informe de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) del 3er trimestre de 2020, en septiembre la brecha en trabajadores formales fue equivalente al 16,4%, pero si se tiene en cuenta la informalidad esta se encuentra por encima del 20%. Entre las causas de la brecha salarial de género podemos encontrar las ya mencionadas segmentación horizontal y el “techo de cristal”, entre otras.

En el presente trabajo se utiliza la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) elaborada por la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros a partir de registros administrativos. Si bien la base permite identificar la composición en todos los años desde 2009, en el presente trabajo se toma solo el último dato disponible, correspondiente al mes de noviembre del 2020. También debe señalarse que la BIEP utiliza una codificación binaria del género de los y las empleadas. Por este motivo nos expresamos en términos de mujer/varón y feminizado/masculinizado, pero esto no desconoce la existencia de personal cuyo género no estuviese siendo contemplado por limitaciones de las fuentes de información.

Esta fuente de información permite una aproximación cuantitativa de la cantidad de empleados públicos en los organismos de la APN e identifica si se trata de personal civil y el tipo de administración, jurisdicción y escalafón al que pertenecen. Se indaga en la presencia de mujeres según su condición de personal civil que nos permite distinguir al personal de fuerzas de seguridad y defensa.

Además, a partir del tipo de administración podemos identificar si se trata de personal que trabaja en la administración centralizada, descentralizada, en empresas públicas u otros entes. La administración centralizada refiere a los organismos que dependen jerárquicamente de Presidencia de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros, es decir, aquí encontramos los empleados de los ministerios, las fuerzas de seguridad y defensa. La administración descentralizada se caracteriza por organismos con una mayor especialización y

D

autonomía que tienen capacidad de administrarse a sí mismos, aunque estén sometidos al control de la administración central. Los organismos descentralizados cubren una gran diversidad de áreas de política y podemos encontrar organismos de investigación y desarrollo (INTA, CNEA, ANLIS), agencias de regulación (ENRE, ENARGAS), organismos a cargo del pago de subsidios y becas (Fondo de las Artes, CONICET), de archivo y preservación (Banco de Datos Genéticos, Cinemateca) y de provisión de servicios hospitalarios, entre otros (Rubio, 2017). Por su parte, hay empresas públicas que realizan actividades comerciales o industriales y tienen participación del Estado, pero no se rigen exclusivamente por el derecho público. Por último, en la BIEP se identifica como otros entes a organismos con formas organizativas distintas a las anteriores y encontramos en esta categoría a la AFIP, el INCAA el PAMI y la CNAD.

Si bien las empresas públicas y los organismos de la administración descentralizada poseen diversos grados de autonomía, todos se encuentran bajo la órbita de algún organismo de la administración centralizada. Esto nos permite identificar jurisdicciones de la APN que se corresponden a los ministerios y muestran un aproximado a recortes temáticos. En el momento estudiado había 22 jurisdicciones (Ciencia y Tecnología, Desarrollo Social, Educación, Transporte, entre otros).

Por último, los escalafones refieren a la clasificación de los empleados públicos de acuerdo con el convenio de trabajo (colectivo, sectorial o grupal) en donde se establecen las funciones jerárquicas, administrativas, u operativas. Cada escalafón tiene su sistema de acceso, promoción, agrupamiento en niveles y grados y determinación de salarios.

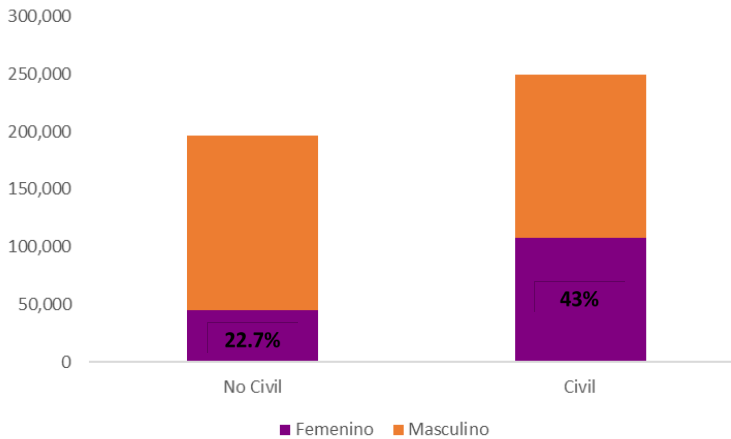
Para analizar la segmentación horizontal se describe la composición por género de la APN realizando distintos recortes horizontales que nos permiten identificar dónde se encuentra una menor presencia de mujeres. En segundo lugar, para explorar la segmentación vertical, se observará la brecha que existe en la proporción de mujeres en el escalafón SINEP y en el de Autoridades Superiores. El primero alcanza al 54,74% de los empleados civiles de la administración pública central y es el principal escalafón de la carrera. El segundo comprende a los cargos políticos del gabinete nacional, como los/as ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as de Estado y se trata de solo el 0,46% del personal civil de la administración pública central. Además, se analiza la composición en la Alta Dirección Pública, un estrato intermedio entre el SINEP y Autoridades Superiores, compuesto por cargos ejecutivos del sector público nacional como directores/as nacionales, generales, simples y coordinadores/as. Por último, la brecha salarial será analizada comparando los ingresos brutos promedios de varones y mujeres. Se muestran las diferencias existentes entre y hacia dentro de los escalafones, tipos de administración y jurisdicciones.

Segmentación horizontal

Según la BIEP, si observamos de manera agregada al conjunto del empleo público de la APN vemos que el 34,1% son mujeres. Este número puede ser segmentado en primer lugar al identificar el tipo de empleo, es decir, si se trata de empleados civiles o pertenecientes

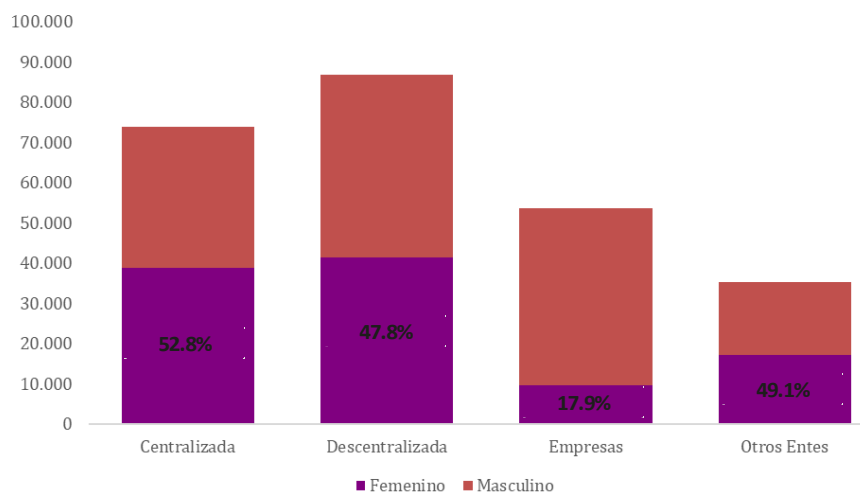
a las fuerzas armadas y de seguridad. Aquí se nos muestra un escenario más complejo: mientras que en el personal civil el 43% son mujeres, en el personal no civil representan solo el 22,7% (Gráfico 1). Aquí ya podemos observar un primer elemento de segmentación horizontal: las mujeres están subrepresentadas en la APN, pero especialmente entre las fuerzas de seguridad y defensa.

Gráfico 1. Personal de la APN según género y tipo de empleo. Noviembre de 2020



Un segundo recorte nos permite observar el tipo de administración al que pertenece el personal y nos encontramos con que la distribución también es desigual. Teniendo en cuenta esta amplia diferencia en el empleo civil, se decidió comparar los tipos de administración solo teniendo en cuenta al personal civil. Aquí nos aparece un escenario aún más heterogéneo. En la administración centralizada, descentralizada y en otros entes vemos un escenario cercano a la paridad. En el primero incluso hay más empleadas que empleados. En el otro extremo se encuentran las empresas públicas, en las que la subrepresentación es aún mayor que en el empleo no civil (Gráfico 2).

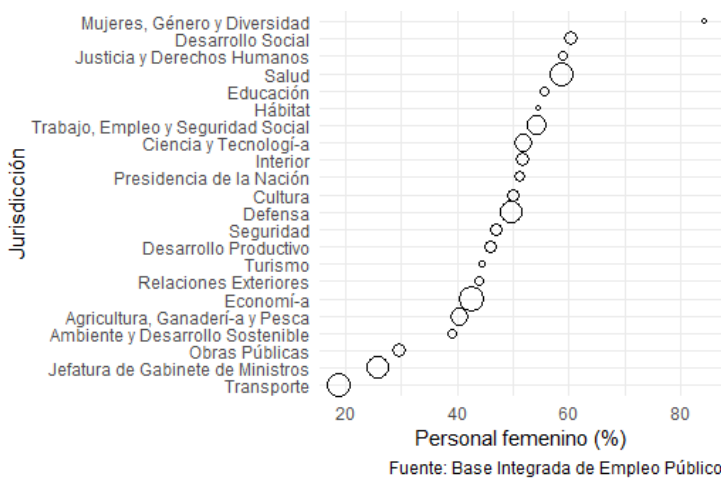
Gráfico 2. Personal civil de la APN según género y tipo de administración



D

Esta distribución paritaria en el personal civil, a excepción de las empresas públicas, muestra una imagen aún más heterogénea al mirar de manera desagregada a las jurisdicciones. Si bien habíamos visto que el 43% del personal civil de la APN son mujeres, al observar las jurisdicciones notamos que en algunas existen brechas mucho más amplias (Gráfico 3). En la mitad de las jurisdicciones hay más mujeres que hombres, pero existen algunos extremos como Transporte, Jefatura de Gabinete de Ministros, Obras Públicas y Ambiente donde menos del 40% son mujeres. En el otro extremo hay más de un 60% de mujeres solo en Desarrollo Social y Mujeres, género y diversidad. Respecto de esta última, cabe destacar su participación menor en el empleo total como se puede ver en el tamaño de los puntos del gráfico 3.

Gráfico 3. Personal civil de la APN según género y jurisdicción



Por último, podemos observar en los 135 organismos el decil con mayor masculinización y feminización en su empleo. Es decir, los 14 organismos donde hay mayor proporción de hombres y mujeres en el empleo civil (Cuadro 1 y 2). En estos cuadros podemos observar que los organismos con mayor presencia de mujeres están relacionados a la salud, el cuidado y la educación. A esto se le suma el recientemente creado Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad que tiene la mayor presencia de mujeres. En el otro extremo, los organismos con mayor presencia de varones son en organismos relacionados a la logística, la energía, la actividad espacial, el transporte y la comunicación.

Cuadro 1. Primer decil de organismos de la APN feminizados en su empleo civil

Organismo	Cantidad total de empleados	% femenino
Hospital Posadas	4,554	61.7
Colonia Nacional "Dr. Manuel A. Montes de Oca" (Salud mental)	852	62.1
Agencia de Acceso a la Información Pública	45	62.2
Organismo de Políticas Integrales Sobre Drogas	601	62.4
Agencia Nacional de Discapacidad	1,179	62.7
Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo	380	62.9
Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica	1120	63.4
Ministerio de Educación	1,702	63.5
Ministerio de Salud	5,139	65.1
Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	2,456	66.5
Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares	156	71.2
Banco Nacional de Datos Genéticos	39	71.8
Instituto Nacional del Cáncer	86	75.6
Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad	635	84.6

Cuadro 2. Primer decil de organismos de la APN masculinizados en su empleo civil

Organismo	Cantidad total de empleados	% femenino
Intercargo S.A.C	1,663	8.5
Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio	539	12.2
Fábrica Argentina de Aviones S.A.	863	13.6
Trenes Argentinos	21,978	13.9
Correo Argentino	16,629	17.0
Vehículo Espacial Nueva Generación S.A.	404	17.1
Nucleoeléctrica SA	2,832	17.3
Talleres Navales Dársena Norte	103	20.4
Multimedia SRT	235	20.4
Dioxitek S.A.	153	22.2
Administración General de Puertos S.E.	491	23.4
Radios y Televisión Argentina SE	903	23.7
Comisión Nacional de Actividades Espaciales	244	25.8
Vialidad Nacional	5,385	26.0

Recapitulando, en el presente apartado pudimos observar que, tal como sucede en el mercado laboral privado, el Estado también posee una segmentación horizontal por género del empleo. Brevemente, se identifica una fuerte subrepresentación en el empleo no civil (fuerzas de seguridad y defensa) y las empresas públicas, además existe una variabilidad importante entre las jurisdicciones y organismos. Estos últimos nos permiten comenzar

D

a observar que las mujeres y varones están presentes en mayor medida en organismos que se abocan a distintos campos de acción. La existencia de esta segmentación horizontal permite reflexionar acerca de cómo en el Estado las mujeres también tienen “asignados” determinados campos de acción. Tal como sucede en el mercado privado, la presencia es mayor en los espacios relacionados con la salud, el cuidado y la enseñanza de la sociedad. Mientras que los varones están presentes en lugares vinculados al aparato represivo, la obra pública, el transporte y la energía.

En este sentido, es necesario profundizar en el análisis del tipo de tareas que realizan las mujeres, es decir, no solo su participación cuantitativa sino también el tipo de tareas que realizan. Además, identificar aquellos lugares donde las brechas son mayores nos permite pensar políticas específicas que se adecuen a los distintos organismos. Es decir, las acciones para que haya mayor presencia de mujeres debe ser distinta en las empresas públicas (ej: Trenes Argentinos, Correo Argentino), en las fuerzas de seguridad (ej: Gendarmería, Ejército), en los organismos descentralizados especializados (ej: CONAE, Vialidad Nacional) y en la administración centralizada (ej: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Transporte).

Techos de cristal

Al querer comparar distintas jerarquías la BIEP nos permite utilizar los escalafones para identificar la pertenencia a distintos niveles. En el caso de la administración centralizada podemos identificar al SINEP como el escalafón de los empleados y el escalafón de Autoridades Superiores como el de personal jerárquico. En el caso de la administración descentralizada se puede identificar a las personas que pertenecen al escalafón de Autoridades Superiores y se tomó al resto de los escalafones como el de empleados. Adicionalmente, para estos dos tipos de administración se cuenta con información sobre la Alta Dirección Pública y sus 5 niveles para el mes de septiembre de 2020. Por último, para las empresas públicas y otros entes no se pudo identificar alguna manera de identificar jerarquías por lo que no son tenidas en cuenta en este apartado.

Como se puede observar en el Cuadro 3, tanto en la administración centralizada como descentralizada se puede observar que se reduce la presencia de mujeres a medida que se asciende en la jerarquía. Si bien en el escalafón SINEP de la administración centralizada la mayoría son mujeres (54,2%), en la Alta Dirección Pública ya es solo un 45,7% y en las Autoridades Superiores se reduce a 34,8%. En la administración descentralizada la brecha es aún mayor siendo 47,8% en los escalafones de empleados, 43,8% en el escalafón intermedio y solo el 23,8% en las autoridades superiores.

Cuadro 3. Personal civil de la administración centralizada y descentralizada según género y escalafón

Tipo de administración	Escalafón	Femenino	%	Masculino	%	Total
Centralizada	Empleo Público (303 - SINEP)	21244	54.2	17949	45.8	39193
	Alta Dirección Pública	955	45.7	1135	54.3	2090
	Autoridades Superiores	111	34.8	208	65.2	319
Descentralizada	Empleo Público	41477	47.8	45216	52.2	86693
	Alta Dirección Pública	364	43.8	468	56.3	832
	Autoridades Superiores	24	23.8	77	76.2	101

Asimismo, al desagregar los distintos niveles de la Alta Dirección Pública confirmamos esta escalera en la que es menor la proporción de mujeres a medida que es mayor el cargo, y por lo tanto mayor responsabilidad, poder de decisión y cantidad de gente a cargo (Cuadro 4). En la administración centralizada el 47% son mujeres en el nivel 4 y solo el 40% en el nivel 1 y en la descentralizada se comienza con un 48% de mujeres en el nivel 4 y solo un 29% en el nivel 1.

Cuadro 4. Personal de la Alta Dirección Pública de la administración centralizada y descentralizada según género y escalafón

Tipo de Administración	Nivel	Femenino	%	Masculino	%	Total
Centralizada	1	188	40	282	60	470
	2	113	42	156	58	269
	3	359	49.7	363	50.3	722
	4	295	46.9	334	53.1	629
Descentralizada	1	39	29.1	95	70.9	134
	2	49	42.2	67	57.8	116
	3	139	46.8	158	53.2	297
	4	137	48	148	52	285

Además, al realizar el recorte por jurisdicciones se puede observar si esta diferencia entre empleados y autoridades superiores surge de que en los organismos son más hombres o encontramos estos techos de cristal aun en las jurisdicciones en las que la mayoría son mujeres. Lo que se puede observar es que, si bien las mujeres son mayoría en el empleo de 14 de las 22 jurisdicciones, en la Alta Dirección Pública son mayoría solo en 6 (Mujeres, Cultura, Educación, Defensa, Salud y Ciencia y Tecnología) y entre las Autoridades Superiores solamente son mayoría en la jurisdicción Mujeres, Género y Diversidad.

Claramente el mercado de trabajo en el sector público no escapa a la realidad del mercado de trabajo en general. Los techos de cristal son una realidad tanto en los puestos jerárquicos de carrera (Alta Dirección Pública) como en los puestos de confianza política

D

(Autoridades Superiores). Y se ve como la mayor jerarquía va dejando en el camino mujeres y concentrando los puestos de mayor responsabilidad en manos de mayor proporción de varones. Por otro lado, no es un fenómeno exclusivo de las jurisdicciones y organismos donde los varones ya son mayoría en el empleo, es decir, los techos de cristal se encuentran presentes también en organismos donde la mayoría del empleo está compuesto por mujeres.

Brecha salarial en el empleo público

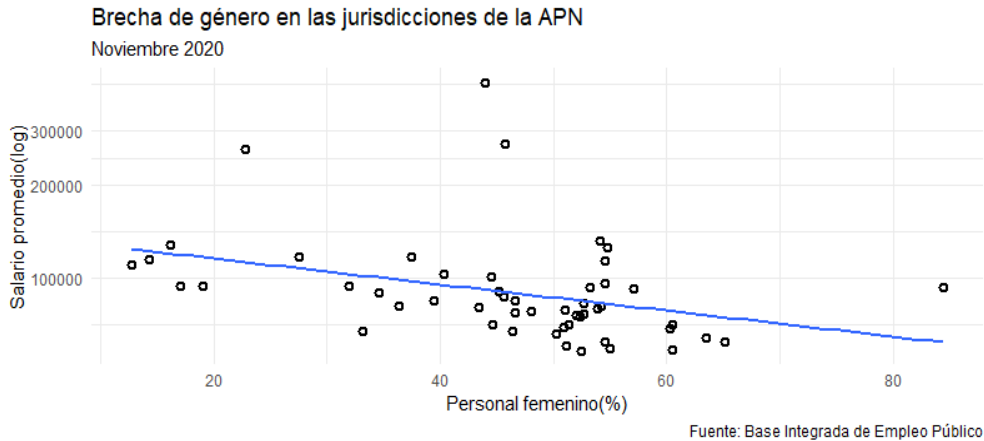
Por último, observamos la brecha salarial entre hombres y mujeres que puede ser identificada en la BIEP a partir del salario bruto promedio. En este sentido, el salario promedio del empleo civil de las mujeres es de \$104,488 y de los varones \$120,423. Es decir, las mujeres ganan 0.86 de lo que ganan los hombres. Sin embargo, podemos observar que si consideramos el mismo escalafón y tipo de administración la brecha ya no se encuentra tan marcada, aunque siempre los varones ganan más que las mujeres (Cuadro 5).

Cuadro 5. Salarios promedio según tipo de administración, escalafón y género

Tipo de Administración	Escalafón	Femenino	Masculino	Diferencia de salarios (F/M)
Centralizada	Empleo Público (303 - SINEP)	\$ 73,841	\$ 76,725	0.96
	Autoridades Superiores	\$ 269,844	\$ 276,519	0.98
Descentralizada	Empleo Público	\$ 89,462	\$ 93,755	0.95
	100 - Autoridades Superiores	\$ 237,195	\$ 251,170	0.94
Empresas	Todos	\$ 114,012	\$ 128,993	0.88
Otros Entes	Todos	\$ 202,848	\$ 226,926	0.89

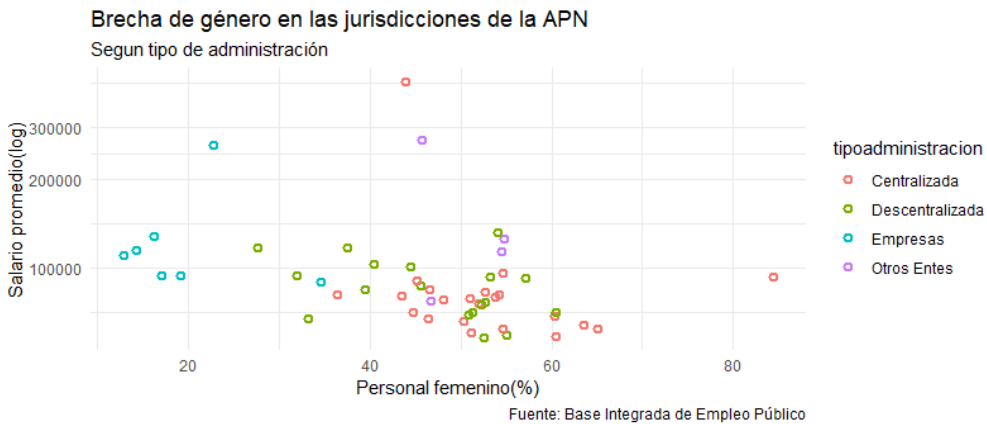
Esto nos permite identificar, a partir de lo desarrollado en los anteriores apartados, que las mujeres no se les paga menos dado el mismo escalafón y tipo de administración, pero debe resaltarse que las mujeres están menos presentes en aquellas administraciones, jurisdicciones y escalafones que se encuentran mejores pagos. Por ejemplo, si agrupamos los organismos según su jurisdicción y tipo de administración podemos observar que a medida que el porcentaje de personal femenino es menor, encontramos salarios más altos (grafico 4).

Gráfico 4. Salario promedio y participación femenina en el empleo público por jurisdicción



Nuevamente, si identificamos el tipo de administración nos permite identificar reconocer que hay mejores salarios y menor presencia de mujeres en las empresas públicas y la administración descentralizada (Gráfico 5).

Gráfico 5. Salario promedio y participación femenina en el empleo público por jurisdicción y tipo de administración



Al ver el detalle de este gráfico (Anexo 1) se puede nombrar que de las 10 jurisdicciones mejor pagadas, solo 3 tiene mayoría femenina (Trabajo Descentralizada, Salud Otros Entes y Turismo Otros Entes). En el otro extremo encontramos que de las 10 jurisdicciones peores pagadas 8 están compuestas en su mayoría por mujeres. Debemos destacar que las dos jurisdicciones mejor pagadas tienen una participación femenina del 45%: Relaciones Exteriores Centralizada (carrera diplomática) con \$432,537 y Economía Otros Entes

D

(AFIP) con \$ 273,941. En el tercer lugar con salarios más altos encontramos a Economía Empresas, con un salario promedio de \$262,814 y solo 23% de mujeres.

Brevemente, podemos plantear que no parecería haber una brecha salarial directa en la que se le pague menos a las mujeres. Es por esto que al considerar el mismo escalafón, jurisdicción y tipo de administración la brecha parece mucho menor. Sin embargo, es en este punto donde se vuelven aún más relevantes los anteriores apartados: las mujeres están menos presentes en los tipos de administración y jurisdicciones que mejor pagan y no logran acceder a los puestos de mayor jerarquía (y salario). Un análisis más profundo de estas brechas podrá controlar por variables como el nivel educativo, la antigüedad y el tipo de trabajo que se realiza dentro de los organismos.

Reflexiones finales

En el presente trabajo, hemos presentado y analizado brevemente desigualdades de género en uno de los principales sectores del mercado laboral, el empleo público nacional. A partir de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) pudimos identificar la segmentación horizontal y vertical y la brecha salarial en la composición de género de la APN en 2020. Para desarrollar este trabajo de investigación, en primer lugar, abordamos la situación de la desigualdad de género en el mercado de trabajo de la Argentina tanto en el sector privado como público, en este último se hizo foco en la normativa que busca asegurar la presencia de mujeres en distintos ámbitos.

Tras el recorrido que realizamos en este trabajo pudimos observar que la segmentación horizontal y vertical en la composición de género, generalmente analizadas en el mercado privado, también se encuentra presentes en el empleo público. A nivel nacional existe legislación que ha establecido cupos para distintos puestos electivos (legislativos, sindicales) y para la planta general de empleados (población trans y con discapacidad). En el caso de la presencia de mujeres en la administración pública, la desigualdad puede encontrarse invisibilizada si atendemos solo a la situación agregada. Más del 50% del personal civil son mujeres, pero esto no parece ser suficiente si tenemos en cuenta que su representación sigue siendo menor en algunas jurisdicciones (por ejemplo: transporte, agricultura y obras públicas), tipos de administración (empresas públicas) y funciones (fuerzas de seguridad y defensa).

La segmentación horizontal nos hace llamar la atención sobre la feminización que tienen algunas jurisdicciones y organismos sobre otros. Esta división de campos de acción entre hombres y mujeres parece tener un origen exógeno al Estado, es decir, que es causado por elementos ajenos al mismo (roles sociales, tipo de carrera que se estudia, aspiraciones profesionales, trayectos diferenciados, distinta edad de inserción/reinserción laboral). Podemos observar que en el mercado las mujeres son mayoría en los ámbitos de salud, trabajo doméstico, enseñanza y servicios sociales. A grandes rasgos, estos mismos roles se cumplen en el Estado. La contracara es la gran proporción de hombres en las jurisdicciones vinculadas a la obra, la energía, la comunicación, el transporte y la seguridad. En este sentido,

es necesario profundizar en el análisis del tipo de tareas que realizan las mujeres, es decir, no solo su participación cuantitativa sino también el tipo de tareas que realizan. Esto nos puede permitir identificar si las mujeres están presentes en mayor medida en las tareas específicas de los ministerios o en actividades transversales (por ej: atención al público, administración, gestión de recursos humanos).

Que el origen sea muchas veces exógeno no exime al Estado de dar respuesta a estas desigualdades y plantear políticas para su abordaje. En estas políticas se deben identificar y abordar de manera diferenciada los tipos de administración y jurisdicciones, y un enfoque integral debe pensar cómo reducir las desigualdades por fuera del mercado laboral público. Por ejemplo, incentivando el estudio de carreras vinculadas a la tecnología, la ingeniería y los sectores estratégicos.

El informe de la Secretaría de Gestión Pública (2020b) había mostrado la existencia de una importante segmentación vertical, es decir, en el conjunto de las autoridades superiores, las mujeres están subrepresentadas. Al atender esta dimensión a nivel jurisdicción y tipo de administración se pudo ver que si bien existen diferencias entre unos y otros la tendencia general es la misma: a mayor jerarquía, menor proporción de mujeres. Inclusive en los casos donde la mayoría de las empleadas son mujeres, estas se encuentran coordinadas o dirigidas en su mayoría por varones. Es necesario conocer en mayor profundidad el origen de estas brechas y cuanto responde a dinámicas del sector público que pueden ser abordadas a través de los escalafones, el establecimiento de cupos, puntajes adicionales, la capacitación a quienes promueven los ascensos o nombran a las Autoridades Superiores.

Este trabajo exploratorio debe ser profundizado para brindar más información respecto de los determinantes en la baja presencia de mujeres en algunas jurisdicciones, en el SINEP y especialmente entre las autoridades superiores. También se debe atender a las diferencias que hay entre los distintos gobiernos y las tendencias generales que hay en la composición de género del personal de la APN. Si bien para tendencias de largo plazo habría que incorporar series de datos más extensas, puede apreciarse que hay una tendencia hacia la reducción de las brechas, pero dicha tendencia no es lineal, sino que evidencia avances y retrocesos que deben ser advertidos (Secretaría de Gestión Pública, 2020a). En las autoridades superiores se hace relevante profundizar respecto a la influencia que puede tener el género del ministro/a a la hora de elegir los funcionarios/as. Por su parte, en el caso del SINEP futuras indagaciones deberían estudiar la segmentación por género en la realización/asignación de tareas y las diferencias en las trayectorias seguidas en la carrera administrativa.

Por último, señalamos la necesidad de fortalecer los análisis de la composición del empleo público con una perspectiva de género que pueda visibilizar las desigualdades y pensar instrumentos para su transformación. Al comienzo del trabajo mencionamos la creciente normativa y políticas que buscan promover la presencia de mujeres en puestos clave. El empleo público no puede quedar exento del proceso de transformación que pretende inducir en la sociedad y una parte fundamental de esto es no reproducir hacia dentro las injusticias existentes. Si bien algunas transformaciones en marcha son auspiciosas, la

reducción de las desigualdades en el empleo público es imperativa para poder romper el “techo de cristal” y seguir construyendo una sociedad más justa.

Bibliografía

- Barrancos, D. (2011). “El mercado sexista”, *Voces en el Fénix* n.º 6, junio de 2011, pp. 44-49, Buenos Aires.
- D’Alessandro, M.; Vales, A.; Snitcofsky, A. (2017). “Panorámica de la cúpula de cristal en el Estado”, *Economía Feminista*, 3 de abril. Disponible en: <http://economiafeminista.com/panoramica-de-la-cupula-de-cristal-en-el-estado/>
- Díaz Langou, G.; De León, G.; Florito, J.; Caro Sachetti, F.; Biondi, A. & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.
- Sconfienza, M. E. (2016). “Evidencias de segmentación y persistencia de exclusión laboral en Argentina”, *Economía y Sociedad*, 21(50), 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.15359/ey.s.21-50.6>
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020a). *Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009-2019*. Presentado en III Encuentro “Mujeres Gobernando”, Buenos Aires, 5 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha_de_genero_-_presentacion_5-3-miercoles.pdf
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020b). *Brecha de género en el acceso a los cargos directivos de la Administración Pública*. Secretaria de Gestión y Empleo Público, junio 2020. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha_de_genero_en_la_apn_2009-2020.pdf
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT). *Informe sobre la situación de género en el sistema de riesgos del trabajo, 3er trimestre 2020*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_sobre_la_situacion_de_genero_en_el_sistema_de_riesgos_del_trabajo_-_3_trim._2020_0.pdf
- Ríos, Marcela (2006). *Cuota de Género: Democracia y representación*. IDEA, FLACSO-Chile. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Cuotas-de-G%C3%A9nero-Democracia-y-Representaci%C3%B3n.pdf>
- Rodríguez Enríquez, Corina (2014). “El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado”. Documentos de Trabajo “Políticas públicas y derecho al cuidado”, ELA.
- Rubio, Jimena (2017). “Organismos descentralizados en el Estado Nacional: ¿administración centralizada por otros medios?”. *Documento de Políticas Públicas* n.º 176, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Anexo

Anexo 1. Salario promedio y participación femenina en el empleo por jurisdicción y tipo de administración

Jurisdicción - Tipo de Administración	Empleo Total	% Femenino	Salario Promedio
Relaciones Exteriores Centralizada	2,735	44	432,537
Economía Otros Entes	21539	45.7	273,942
Economía Empresas	4,641	22.9	262,814
Trabajo, Empleo y Seguridad Social Descentralizada	13953	54.1	131,987
Transporte Empresas	27,000	16.1	128,160
Salud Otros Entes	12982	54.8	125,560
Turismo Descentralizada	40	37.5	118,085
Obras Públicas Descentralizada	5973	27.6	117,982
Defensa Empresas	966	14.3	115,575
Turismo Otros Entes	11	54.5	113,872
Desarrollo Productivo Empresas	546	12.8	110,988
Economía Descentralizada	5274	40.4	102,859
Jefatura de Gabinete de Ministros Descentralizada	2,544	44.5	101,530
Hábitat Centralizada	552	54.7	96,532
Ciencia y Tecnología Empresas	404	17.1	94,677
Jefatura de Gabinete de Ministros Empresas	19538	19.1	94,522
Transporte Descentralizada	3,707	32	94,443
Mujeres, Género y Diversidad Centralizada	635	84.6	93,999
Educación Descentralizada	449	53.2	93,624
Presidencia de la Nación Descentralizada	2043	57.1	92,410
Seguridad Centralizada	98,832	25	90,590
Educación Empresas	601	34.6	89,913
Presidencia de la Nación Centralizada	1,925	44.7	89,872
Desarrollo Productivo Descentralizada	1806	45.7	87,661
Obras Públicas Centralizada	755	46.6	85,081
Agricultura, Ganadería y Pesca Descentralizada	12877	39.5	84,619
Ambiente y Desarrollo Sostenible Centralizada	845	52.8	82,812
Transporte Centralizada	1182	36.4	81,789
Desarrollo Productivo Centralizada	2,300	54.3	81,321
Agricultura, Ganadería y Pesca Centralizada	3166	43.5	80,475
Ciencia y Tecnología Centralizada	726	53.9	79,982
Jefatura de Gabinete de Ministros Centralizada	3297	50.7	78,285
Cultura Otros Entes	752	46.7	77,311
Interior Centralizada	1119	47.5	76,949

D

Jurisdicción - Tipo de Administración	Empleo Total	% Femenino	Salario Promedio
Ciencia y Tecnología Descentralizada	14,920	52.7	76,425
Economía Centralizada	4456	52	76,225
Interior Descentralizada	6,830	52.3	75,199
Justicia y Derechos Humanos Centralizada	17465	35.3	73,334
Turismo Centralizada	864	44.7	71,199
Cultura Descentralizada	1299	51.3	71,029
Salud Descentralizada	11,061	60.5	70,812
Defensa Descentralizada	1130	50.9	69,346
Ambiente y Desarrollo Sostenible Descentralizada	1,948	33.2	67,160
Cultura Centralizada	2878	50.3	66,513
Defensa Centralizada	108,837	26.3	64,898
Educación Centralizada	1702	63.5	64,256
Trabajo, Empleo y Seguridad Social Centralizada	3,432	54.6	62,440
Salud Centralizada	5139	65.1	62,212
Justicia y Derechos Humanos Descentralizada	622	55.1	59,535
Desarrollo Social Centralizada	7105	60.5	58,835
Seguridad Descentralizada	318	52.5	58,417