

Desigualdad de género en la administración pública. Análisis del caso argentino entre 2009 y 2023

Gender inequality in public administration. Analysis of the Argentine case between 2009 and 2023

Desigualdade de gênero na administração pública. Análise do caso argentino entre 2009 e 2023

Ana Castellani

Consejo Nacional de
Investigaciones Científicas y
Técnicas (CONICET) en el
Centro de Innovación de los
Trabajadores (CITRA) y
Facultad de Ciencias Sociales
de la Universidad de Buenos
Aires

anagcastellani@gmail.com

[https://orcid.](https://orcid.org/0000-0002-6743-9523)

[org/0000-0002-6743-9523](https://orcid.org/0000-0002-6743-9523)

Resumen

La brecha de género en los cargos directivos y ciertas áreas de la gestión es un fenómeno que permanece vigente en las administraciones públicas, a pesar de los avances recientes en la participación de las mujeres en distintos ámbitos laborales. Esta situación plantea un problema para la calidad institucional de las democracias, ya que el Estado no logra construir burocracias que representen a la sociedad que gobierna. El objetivo de este artículo es analizar para el caso argentino, la evolución de la brecha de género en el acceso a altos cargos de gestión pública entre 2009 y 2023 (lo que se conoce como *segregación vertical* o “techo de cristal”) y complementar ese análisis con el de las brechas de género por áreas de gestión (*segregación horizontal* o “paredes de cristal”) para 2023. Asimismo, se exploran las hipótesis que permiten comprender esa evolución en función de las políticas públicas implementadas durante el periodo. Los resultados obtenidos permiten inferir en qué tipo de cargos comienza a operar concretamente el techo de cristal, cuáles son las áreas más feminizadas y cuáles las más masculinizadas, y si esas características se vinculan con el tipo de cargo desempeñado, estableciendo así relaciones entre ambos tipos de segregación (vertical y horizontal).

Palabras clave: Brecha de género, segregación horizontal, segregación vertical, Administración Pública.

Abstract

The gender gap in management positions and certain areas of management is a phenomenon that persists in public administrations despite recent progress in women's participation in various workplaces. This situation poses a challenge to the institutional quality of democracies as the State fails to build bureaucracies representative of the society it governs. The objective of this article is to analyze, in Argentina, the evolution of the gender gap in access to senior public management positions between 2009 and 2023 (what is known as vertical segregation or “glass ceiling”) and to complement this analysis with an analysis of gender gaps by management area (horizontal segregation or “glass walls”) for 2023. It also explores the hypotheses that allow us to understand this evolution based on the public policies implemented during the period. The results obtained will allow us to infer in which types of positions the ceiling specifically begins to operate, which areas of management are most feminized and which are most masculinized, and whether these characteristics are linked to the type of position held, thus establishing relationships between the two types of segregation (vertical and horizontal).

Keywords: Gender gap, horizontal segregation, vertical segregation, Public Administration

Resumo

A disparidade de gênero nos cargos de gestão e em determinadas áreas de gestão é um fenômeno que permanece válido nas administrações públicas, apesar dos progressos realizados recentemente em termos de participação das mulheres em diversas áreas de trabalho. Esta situação coloca um problema para a qualidade institucional das democracias, uma vez que o Estado não consegue construir burocracias representativas da sociedade que governa. O objetivo deste artigo é analisar, no caso argentino, a evolução da disparidade de gênero no acesso a altos cargos de gestão pública entre 2009 e 2023 (o que é conhecido como segregação vertical ou “teto de vidro”) e complementar esta análise com a das disparidades de gênero por áreas de gestão (segregação horizontal ou “paredes de vidro”) para 2023. Da mesma forma, explora as hipóteses que nos permitem compreender esta evolução com base nas políticas públicas implementadas no período. Os resultados obtidos permitirão inferir em que tipo de cargos o teto passa

a operar especificamente, quais são as áreas de gestão mais feminizadas e quais são masculinizadas, e se essas características estão ligadas ao tipo de cargo ocupado, estabelecendo assim relações entre os dois tipos de segregação (vertical e horizontal).

Palavras-chave: Disparidade de género, segregação horizontal, segregação vertical, Administração Pública

Introducción

La desigualdad de género en la administración pública constituye un problema persistente y transversal. Los numerosos avances registrados a lo largo de los últimos años en materia de participación de las mujeres en la esfera laboral y política no han sido suficientes para garantizar la equidad en el acceso a los puestos directivos del servicio civil. Esto no representa solo una limitación para el desarrollo profesional de las mujeres, sino que dificulta la construcción de una burocracia diversa y representativa, permitiendo que la toma de decisiones públicas recaiga mayoritariamente sobre un solo género. Sin lugar a dudas, esto representa un reto para los gobiernos comprometidos con garantizar estándares elevados de calidad democrática (CLAD, 2024, p. 8).

Según el último informe del *Global Gender Gap Report* correspondiente al año 2024, la brecha de género global es de un 68,5 %, apenas una décima por encima que la registrada en 2023. A este ritmo, se estima que tardará 131 años en cerrarse. Este informe, elaborado ininterrumpidamente por el Foro Económico Mundial desde 2006, relevó para 2024 la situación de las brechas de género en 146 países: en la primera posición se encuentra Islandia, y, en la última, Sudán. Si se analizan los resultados a nivel regional, Europa es la zona que más cerca se encuentra de la igualdad de género plena (75,0 %), con los países nórdicos a la cabeza, seguidos por América del Norte (74,8 %), América Latina y el Caribe, con un 74,2 %. Asia Pacífico y Asia Central presentan un cierre de brecha del 69,2 % y 69,1 % respectivamente, seguidos por África Subsahariana con un 68,4 %, mientras que Asia meridional con el 63,7 % y Oriente Próximo y el Magreb con un 61,7 %, son las regiones más rezagadas (WEF, 2024, p. 6).

Ahora bien, de las cuatro dimensiones que releva el índice de igualdad, la que presentan la brecha más significativa es la que alude al acceso a cargos de decisión política, que solo se logró cerrar en un 22,5 % (apenas un 0,1 % más que en 2023), mientras que la de igualdad económica, se ubica en un 60,5 %, la de acceso a la salud en un 96,0 % y la de

oportunidades educativas en un 94,9 %. Además, la política es la dimensión que presenta la mayor dispersión de las cuatro: el 52 % de los 146 países obtienen en 2024 una puntuación inferior al promedio ponderado global (22,5 %) y solo 12 registran puntuaciones de paridad superiores al 50 %. La mayoría de estos 12 países presentan guarismos cercanos a la paridad a nivel ministerial y obtienen más del 79 % de cierre de brecha en la participación de mujeres en el parlamento, confirmando que incluso en aquellos lugares en donde la paridad es elevada, el poder ejecutivo presenta brechas aún más altas que las del poder legislativo. Argentina se ubica en la posición 20 de la clasificación en lo que respecta a esta dimensión, con un 45,9 % en el nivel de cierre de brecha sin diferenciar en este número, lo que corresponde al poder ejecutivo y lo que corresponde al legislativo (WEF, 2024, p. 45).

Estos datos dan cuenta de una realidad insoslayable: la brecha de género está presente en las administraciones públicas. Por ende, se da una paradoja: el Estado produce y reproduce condiciones de desigualdad basadas en el género, a pesar de ser un actor crucial a la hora de establecer políticas públicas que tiendan a eliminar estas diferencias. Es crucial que el Estado intervenga para incrementar la equidad de género en la administración pública para garantizar principios básicos de igualdad de oportunidades, para evitar que la toma de decisiones públicas recaiga en un solo grupo poblacional, para generar innovaciones en las formas de organización del trabajo y el clima organizacional, y para elevar la calidad de las políticas públicas que produce (Miller y McTavish, 2014; Rodríguez Gustá, 2023).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el objetivo de este artículo es analizar la brecha de género en el acceso a altos cargos de la administración pública nacional argentina entre 2009 y 2023 (lo que se conoce como *segregación vertical* o “techo de cristal”) y complementar ese análisis con el de las brechas de género por áreas de gestión (*segregación horizontal* o “paredes de cristal”) para 2023. Los resultados obtenidos permitirán determinar en qué tipo de cargos comienza a operar concretamente el “techo de cristal”, cuáles son las áreas más feminizadas del poder ejecutivo y cuáles las masculinizadas, y si esas zonas generizadas de la función pública se vinculan con el tipo de cargo desempeñado, estableciendo así relaciones entre los dos tipos de segregación (vertical y horizontal). Asimismo, los resultados obtenidos se problematizan a la luz de la literatura académica sobre el tema; los principales avances normativos en materia de género y diversidad desplegados durante el período por los distintos gobiernos que se sucedieron en el país,

y, específicamente, la implementación transversal de la perspectiva de género en la administración pública entre los años 2020 y 2023. Esto busca establecer relaciones entre el comportamiento de las brechas y las políticas implementadas.¹

En un primer apartado, se definen los conceptos clave, se explicitan los principales antecedentes académicos y el abordaje metodológico propuesto; luego, se presentan los resultados obtenidos para el análisis del caso argentino y se avanza con la exploración de hipótesis explicativas considerando tanto la literatura académica como la sistematización de las líneas de acción desplegadas para mejorar la situación y elevar la participación de las mujeres en la administración pública durante el período estudiado. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones de la investigación.

Abordaje teórico y metodológico

Para facilitar la comprensión del fenómeno de la desigualdad de género en la administración pública, es necesario definir ciertos conceptos y las relaciones que se establecen entre ellos. La naturaleza del problema requiere entender cuestiones fundamentales relacionadas con el acceso y la permanencia en el entorno laboral, las particularidades del ámbito de trabajo en el sector público y la noción de “género” como una variable transversal.

En términos generales, el acceso laboral se refiere a la capacidad de los individuos para obtener empleo y participar en el mercado de trabajo. Factores como el género, la educación, la experiencia y las redes de vinculación social desempeñan un papel crucial en la determinación de las oportunidades de acceso, siendo las mujeres frecuentemente las más afectadas por las restricciones impuestas por el entorno laboral (Heath, 2012). Esta afectación particular hacia las mujeres requiere precisar la noción de género. Esta idea se refiere a las construcciones sociales y culturales que definen los roles, comportamientos y atributos considerados apropiados para hombres y mujeres en determinado

¹ En este sentido, la investigación actualiza y amplía (teórica, metodológica y empíricamente) los resultados presentados en Castellani, A. (2023) *Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009-2022* [Diapositiva de Power Point] Repositorio Jefatura de Gabinete de Ministros https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/brecha_de_genero_datos_diciembre_2022.pdf. En esta oportunidad, no solo se elabora el encuadre teórico y se amplía el sistema de hipótesis con nuevas fuentes, sino que se incluyen datos de segregación horizontal para ser analizados con los de segregación vertical actualizados al año 2023, y se incorpora la sistematización de la normativa y las políticas públicas que permiten entender los resultados obtenidos.

tiempo y lugar. Estas construcciones influyen en las expectativas sociales y en las oportunidades laborales, creando un contexto en el que las mujeres a menudo enfrentan desventajas, especialmente al acceder a posiciones de liderazgo (Ely et al., 2011). Precisamente, es este contexto desfavorable el que nos lleva a la noción de *desigualdad de género*, entendida como el resultado de procesos acumulativos que se desarrollan a lo largo de la trayectoria laboral de las mujeres, donde se suman barreras estructurales y culturales (Cebrián y Moreno, 2018).

Ahora bien, tomando en cuenta estos antecedentes, es necesario precisar cada uno de los conceptos involucrados en el análisis de la desigualdad de género. Esta desigualdad genera múltiples brechas: en el acceso al mercado, en los tipos de puestos y áreas de gestión, en los niveles salariales. En términos generales, la *brecha de género* se refiere a las diferencias en oportunidades, acceso y representación entre mujeres y hombres en diversos ámbitos, incluyendo el sector público. Más específicamente, se trata de una construcción analítica que permite medir las diferencias que presenta una variable con relación al género en determinado ámbito laboral, por ejemplo, permite establecer la distancia entre hombres y mujeres en torno a niveles de participación, acceso, permanencia, remuneración, tipo de puesto, área de gestión, etc. (Castellani, 2023).

Las brechas no surgen de la nada: se originan en gran medida en los *papeles y estereotipos de género* que circulan en determinado momento histórico. No son más que un conjunto de expectativas y normas sociales que asignan diferentes roles y comportamientos a mujeres y hombres en función de creencias preconcebidas sobre las capacidades de ambos y la función que deben desempeñar en la sociedad. Estos estereotipos limitan las oportunidades laborales de las mujeres, perpetuando la idea de que ciertos trabajos son más adecuados para un género que para otro, lo que contribuye a la *segregación laboral* (Barberá et al., 2011). En efecto, la segregación laboral por género es un fenómeno complejo que se manifiesta de dos maneras principales: la segregación horizontal y la segregación vertical. Ambas formas contribuyen significativamente a la desigualdad de género en el ámbito laboral y tienen implicaciones importantes para las administraciones públicas.

La *segregación horizontal* se refiere a la concentración de hombres y mujeres en diferentes sectores o tipos de ocupaciones. Este fenómeno, también denominado “paredes de cristal”, se observa cuando ciertos roles son predominantemente ocupados por un género específico. Por ejemplo, las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en áreas

como la educación, la salud y los servicios sociales, mientras que los hombres predominan en sectores como la ingeniería, la tecnología, la defensa y la seguridad. Entre las principales causas de la segregación horizontal se incluyen la persistencia de estereotipos de género, diferencias en la educación y la formación profesional, y políticas organizacionales que perpetúan la distribución desigual de géneros en diferentes roles. Las consecuencias de este tipo de segregación son significativas, ya que los sectores donde prevalece la participación de las mujeres suelen ofrecer salarios más bajos y menos oportunidades de desarrollo profesional, lo que contribuye a la existencia de una brecha salarial por género (Davis-Blake et al., 1992).

La *segregación vertical*, por otra parte, se refiere a la distribución desequilibrada de hombres y mujeres en diferentes niveles jerárquicos dentro de las administraciones públicas. Este fenómeno, conocido como “techo de cristal”, representa una barrera invisible que impide a las mujeres acceder a puestos de liderazgo y altos cargos, pese a tener las competencias y calificaciones necesarias. Entre las causas de esta segregación se encuentran los prejuicios inconscientes, culturas organizacionales que favorecen estilos de liderazgo tradicionales y masculinos, y la falta de redes de apoyo y oportunidades de mentoría para las mujeres. Las consecuencias de la segregación vertical en la administración pública implican, no solo la limitación de la representación femenina en posiciones de toma de decisiones, sino también la erosión de la diversidad de perspectivas en la elaboración de políticas públicas y la perpetuación de la desigualdad salarial y de oportunidades en el ámbito laboral (Cotter et al. 2001; Piscopo y Kenny, 2020).

Durante las últimas décadas se ha avanzado notablemente en la investigación de estos procesos. Las producciones académicas sobre la desigualdad de género en las administraciones públicas se pueden sistematizar en tres líneas principales que abordan diversos aspectos del problema y permiten una comprensión más acabada de sus causas, características y consecuencias.

La primera se compone de investigaciones que buscan determinar, medir y describir la participación y representación de las mujeres en los puestos directivos de la administración pública. Aquí se incluyen desde los informes periódicos de organismos internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil hasta los trabajos académicos basados en series estadísticas oficiales. Todos ellos dan cuenta de una brecha persistente en los cargos directivos de la mayor parte de las administraciones públicas que, si bien mejora con el tiempo, sigue siendo significativa (Bullard y Wright, 1993; UNDP, 2014; WEF,

2024). También se incluyen en esta línea los trabajos que analizan la distribución horizontal de las mujeres en las diversas áreas de la gestión a los efectos de identificar zonas más generizadas que otras dentro de las burocracias (UNDP, 2014; Barberá et al., 2011) y aquellos que analizan las diferencias salariales por género. Uno de los hallazgos más relevantes al respecto es que las mujeres ganan, en promedio, un 15 % menos que los varones, a pesar de que las mujeres suelen tener más credenciales educativas que los varones. Esa brecha se explica, entre otras razones, por la menor posibilidad relativa de acceder a los puestos directivos y por la concentración de mujeres en áreas de la gestión que perciben menores salarios relativos (Alkadry y Tower, 2006; Maldonado y López Méndez, 2021; OCDE, 2020; UNDP, 2014).

En segundo lugar, se encuentran aquellos estudios que ponen el foco de atención en las barreras estructurales y culturales que impiden alcanzar la igualdad de género en las administraciones públicas, es decir, que abordan el análisis de las causas que explican la existencia de la brecha de género, tanto a nivel horizontal como vertical. Entre las más significativas, señalan: la discriminación en los ambientes de trabajo, los estereotipos de género y las políticas laborales que no favorecen la conciliación de la vida laboral y familiar. Básicamente, concluyen que las mujeres enfrentan barreras significativas en el acceso a puestos de alta dirección debido a prejuicios de género, reclutamiento sesgado por parte de los hombres y ausencia de redes de apoyo suficientemente sólidas (Eagly y Karau, 2002; Mateos de Cabo, 2017; Marchionni et al., 2019; Rodríguez Gustá, 2023; Schneider et al., 2013).

Finalmente, varias investigaciones se centran en la incorporación de la perspectiva de género en las reformas de la administración pública y el impacto de las políticas y programas diseñados para promover la igualdad de género en el Estado. Estos trabajos sugieren que las reformas que incluyen una perspectiva de género pueden mejorar la equidad y la eficiencia organizacional, y que las cuotas de género pueden aumentar significativamente la representación femenina en cargos directivos (Lamas, 1996; Lozano Pereira y Molina Roys, 2014; Tula, 2015). También señalan las ventajas de contar con una burocracia más representativa de la diversidad y la posibilidad de generar cambios significativos en el clima laboral de las organizaciones cuando se diluyen las brechas de género (Kenny, 2013; Miller y McTavish, 2014; Portillo et al., 2022).

Teniendo en cuenta estos aportes teóricos, se propone articular los diversos abordajes en el análisis de un caso concreto; en otras palabras, recuperar los conocimien-

tos sobre las brechas de género en la administración pública, sus posibles causas y las acciones más efectivas para reducirlas, y aplicarlos de manera integrada a un ejemplo histórico específico: la administración pública argentina entre 2009 y 2023. Sobre el caso argentino, existen diversos estudios que abordan algunos aspectos parciales del fenómeno para diversos momentos: segregación vertical y nivel educativo en la administración pública nacional (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [Cippec] 2022), barreras de acceso a cargos de decisión en las administraciones públicas de las provincias (Ruiz et al., 2022), segregación horizontal y vertical en el ámbito público nacional durante 2020 (Canelo, 2020; Maldonado y López Méndez, 2021), factores obstaculizadores y facilitadores en el desarrollo de las carreras laborales de las directivas públicas provinciales (Rodríguez Gustá, 2023), segregación vertical en gobiernos provinciales (D'Alessandro y Snitcofsky, 2017) y evolución de la paridad de género en la actividad política (Caminotti y Del Cogliano, 2017).

En esta oportunidad, el abordaje de la desigualdad de género en la administración pública argentina es integral y diacrónico. Se establecerán las brechas horizontales y verticales para el año 2023 y se determinará la evolución de la brecha en el acceso a cargos jerárquicos entre 2009 y 2023, recurriendo a los datos oficiales de la Base Integrada de Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación correspondientes al mes de junio de cada año². A partir de un análisis estadístico descriptivo se establecerán los porcentajes de participación de cada género a lo largo del período por cada tipo y jerarquía de cargos, y para el año 2023, se incluirá además el cruce por área de la gestión. Asimismo, para elaborar posibles hipótesis explicativas de los resultados obtenidos en función de los factores que contribuyen a generar las brechas según la bibliografía académica, se sistematizarán los principales cambios normativos registrados entre 2009 y 2023, y las medidas específicas que se tomaron entre 2020 y 2023 para incorporar de manera transversal la perspectiva de género en la administración pública, a partir del análisis del Boletín Oficial de la República Argentina y de las comunicaciones oficiales de las diversas áreas de la administración pública.

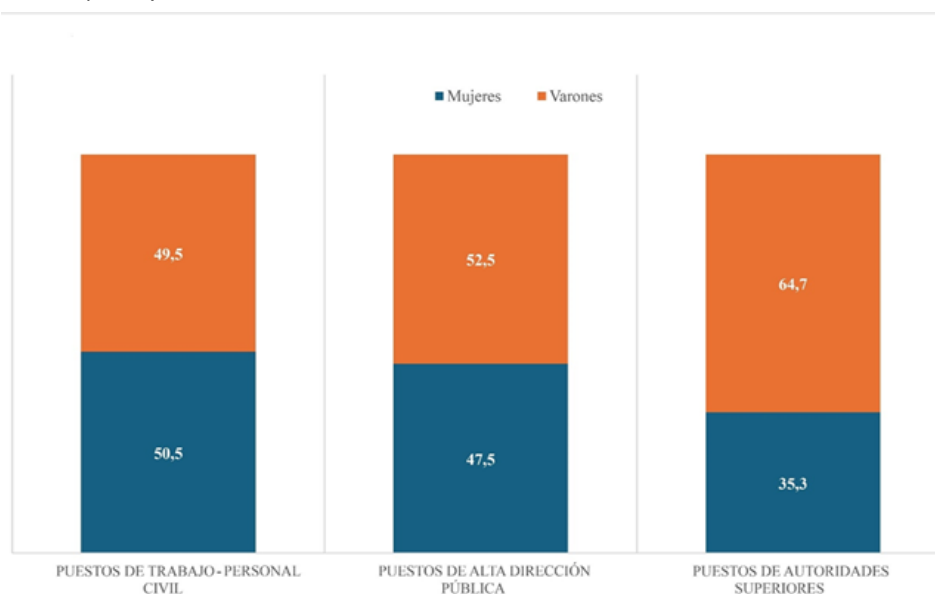
2 No fue posible extender el análisis hasta el año 2024, debido a que aún no se encuentran publicados los datos oficiales para ese año.

Las brechas de género en la administración pública nacional argentina: análisis sincrónico y diacrónico

¿La administración pública argentina reproduce o no las desigualdades de género en su propio seno? Si hubiera segregación vertical u horizontal, ¿a partir de qué jerarquía y tipo de cargo se manifiesta? Al analizar los últimos datos oficiales disponibles, las respuestas a estas preguntas son concluyentes y confirman las investigaciones previas mencionadas en el apartado anterior: la brecha de género existe y se manifiesta en los cargos de mayor jerarquía. Si bien hay prácticamente paridad en el total de agentes que integran el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), esa paridad se erosiona a medida que se asciende en los niveles jerárquicos. Si bien en los casos de alta dirección pública (o sea los cargos de la carrera administrativa con funciones ejecutivas) la brecha es muy reducida, con solo 2,5 puntos porcentuales de diferencia por género, en los casos de puestos de alta responsabilidad en la gestión política (ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as) la disparidad se acrecienta notablemente, llegando casi a 15 puntos de diferencia (figura 1).

Figura 1

Distribución por género de los puestos de trabajo de la administración pública nacional-junio 2023 (en %)



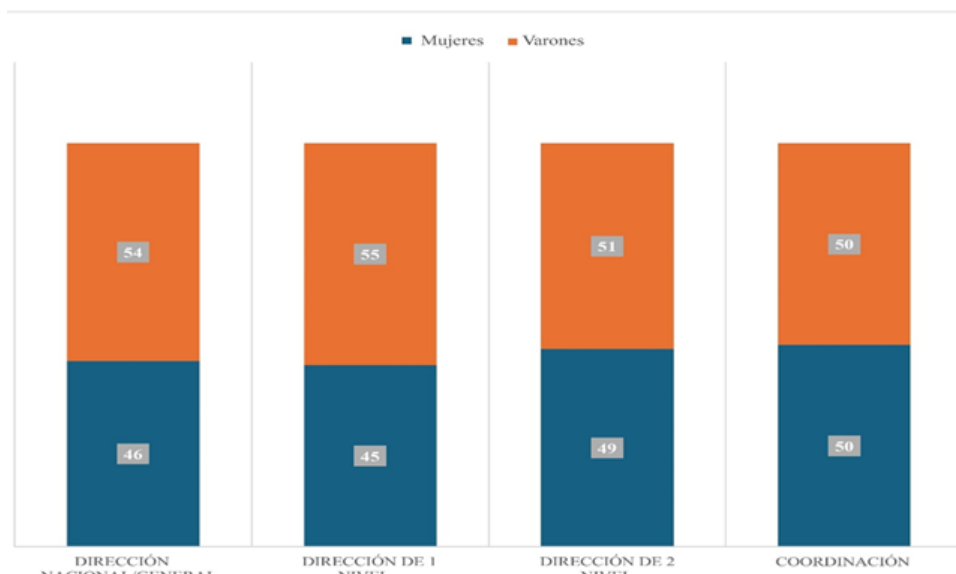
Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

Estos guarismos de por sí dan cuenta de una administración pública generizada en sus niveles de decisión más elevados. Es evidente que, aunque existe igualdad plena en la base de los agentes públicos y en los cargos altos de la carrera administrativa, la paridad está cerca de ser alcanzada, en los puestos políticos la brecha se incrementa. Si bien más adelante se explorarán hipótesis sobre las razones que explican estos resultados y líneas de acción para modificarlos en favor de la reducción de la brecha, todo indica que la política es un ámbito signado por la desigualdad de género que requiere de acciones deliberadas desde las máximas autoridades gubernamentales para poder revertirla.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando se analizan las distribuciones por género en cada uno de los tipos de cargos?, ¿a partir de qué jerarquía se manifiesta el “techo de cristal”? En el caso de los puestos de alta dirección pública, las brechas se acrecientan a partir de los dos tipos de cargo más elevados: dirección de primer nivel y dirección nacional o general. Se parte de una situación de paridad en los cargos más bajos (coordinaciones y direcciones de segundo nivel), pero se avanza en la disparidad a medida que se asciende en el escalafón de las funciones ejecutivas (figura 2). Lo mismo, pero con guarismos más elocuentes, se observa en el caso de los cargos de autoridad superior, pasando de una disparidad de 12 puntos para la ocupación de las subsecretarías a una de 25 para el caso de los ministerios (figura 3).

Figura 2

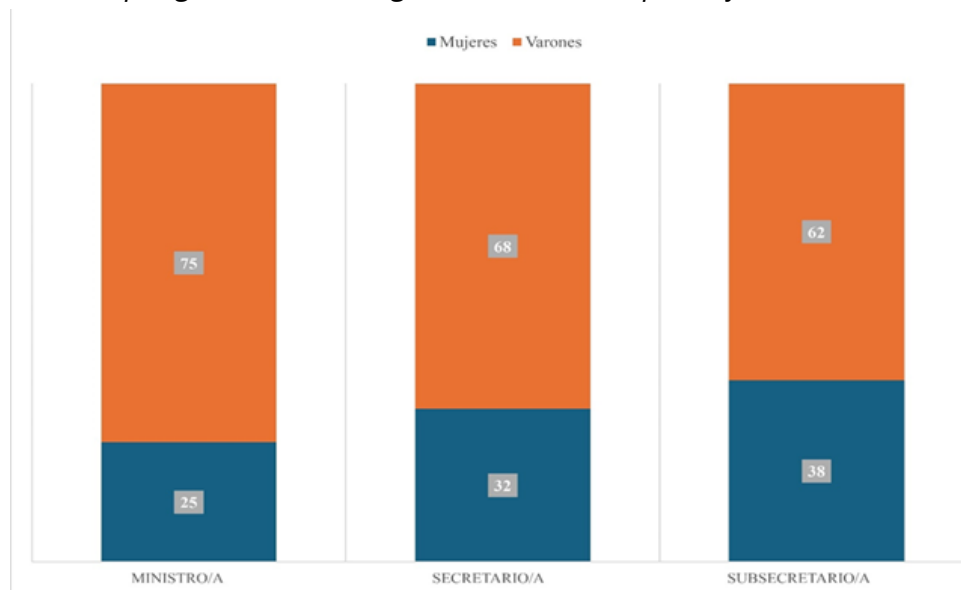
Distribución por género de los cargos de alta dirección pública-junio 2023 (en %)



Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

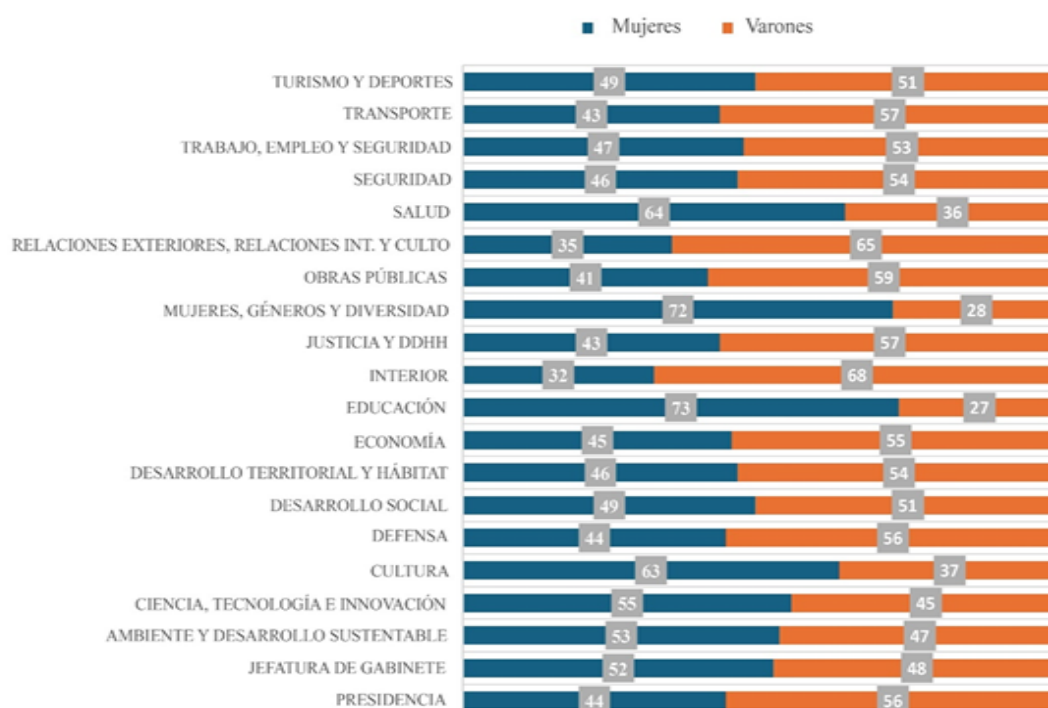
Figura 3

Distribución por género de los cargos de autoridad superior-junio 2023 (en %)



Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

La confirmación de la existencia de segregación vertical o techo de cristal, especialmente en el caso de las autoridades superiores (cargos eminentemente políticos) abre la pregunta sobre la combinación de este rasgo con otro tipo de segregación, la horizontal. Para 2023, en 18 de 20 jurisdicciones hay paridad de género o brechas inferiores a 10 puntos para los cargos de alta dirección pública; solo en dos casos (Cancillería y Ministerio del Interior) hay menos de un 40 % de mujeres en este tipo de puestos. Las áreas tradicionalmente feminizadas (salud, educación, cultura, género y diversidad) registran mayorías femeninas y se observa un avance significativo en áreas tradicionalmente masculinizadas (ciencia, ambiente y jefatura de gabinete), donde las mujeres ocupan más puestos de función ejecutiva que los hombres. En el resto, si bien la situación no es de paridad plena, las brechas son reducidas, dando cuenta de una situación de equidad de género relativa (figura 4).

Figura 4*Distribución por género y jurisdicción de los cargos de alta dirección pública-2023 (en %)*

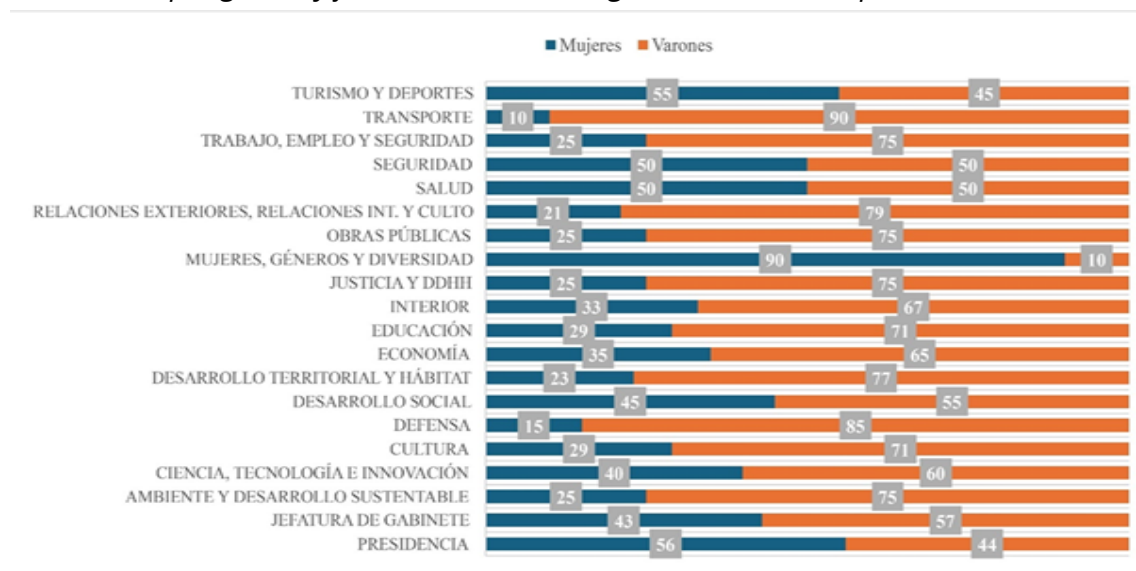
Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

Por ende, es posible afirmar que la segregación horizontal en los casos de los puestos de alta dirección pública es baja y limitada a pocas áreas. Por el contrario, para los puestos de autoridad superior la segregación horizontal es más pronunciada: solo en cinco jurisdicciones las mujeres ocupan el 50 % o más de los puestos políticos (Turismo y Deportes, Seguridad, Salud, Mujeres, Géneros y Diversidad) y de esas, solo dos son tradicionalmente áreas feminizadas de la gestión (Salud y Mujeres). En las 15 jurisdicciones restantes, hay solo tres donde las mujeres ocupan al menos el 40 % de los cargos más elevados (Jefatura de Gabinete, Desarrollo Social y Ciencia, Tecnología e Innovación) y el resto presentan brechas pronunciadas donde el caso más extremo es el del Ministerio de Transporte, con solo el 10 % de los puestos de autoridad superior ocupados por mujeres. Es llamativo que incluso en áreas muy feminizadas de la gestión como educación y cultura, las mujeres no ocupen ni el 30 % de los puestos de conducción política cuando ocupan la mayoría de los puestos de alta dirección pública. Esto permite afirmar que la segregación que más opera en el caso de la administración pública argentina es la segregación vertical, ya que las mujeres no acceden a los cargos de autoridad superior en la

misma proporción que los varones, ni siquiera en las áreas tradicionalmente feminizadas de la gestión (figura 5).

Figura 5

Distribución por género y jurisdicción de los cargos de autoridad superior-2023 (en %)



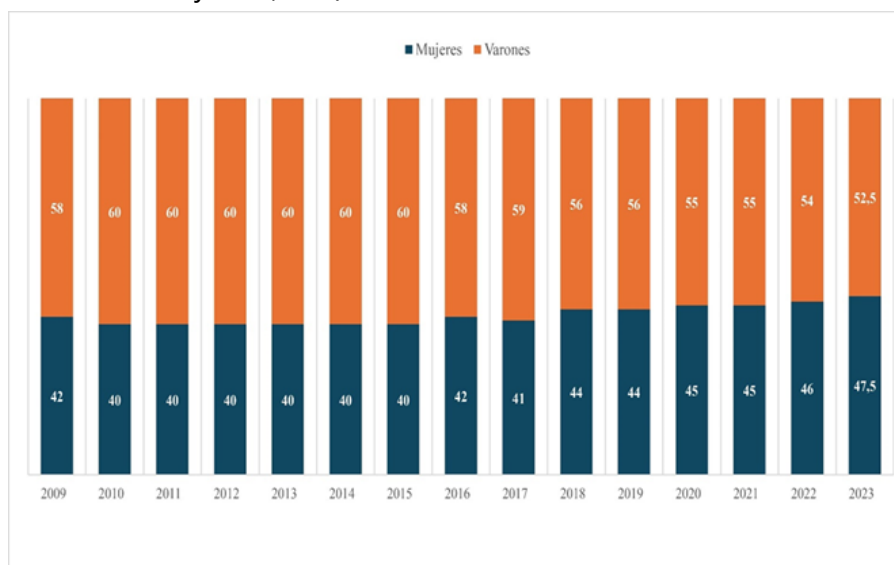
Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

Ahora bien, para determinar si esta foto de la situación vigente a junio de 2023 es igual, mejor o peor que la de otros años, es necesario efectuar un análisis diacrónico con los datos oficiales disponibles (2009-2023)³. Para el caso de los puestos de alta dirección pública, entre 2009 y 2017 (presidencias de Cristina Fernández y Mauricio Macri), el porcentaje de mujeres se ubicó en torno al 41 %, más menos 1 punto. Para 2018 se observa un incremento de 3 puntos porcentuales de participación y desde entonces hasta 2023 la proporción fue en aumento hasta llegar al 47,5 % en último año de gobierno de Alberto Fernández, es decir que entre 2009 y 2023 la participación de las mujeres se incrementó en 5,5 puntos porcentuales pasando de 42 al 47,5 % (figura 6).

3 La Base Integrada de Empleo Público fue creada en 2017 y registra datos sobre la dotación de la Administración Pública Nacional desde 2009 en adelante. No hay acceso a datos oficiales para años previos. Véase: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep>

Figura 6

Distribución por género de cargos de alta dirección pública - administración nacional - evolución 2009-2023 junio (en %)



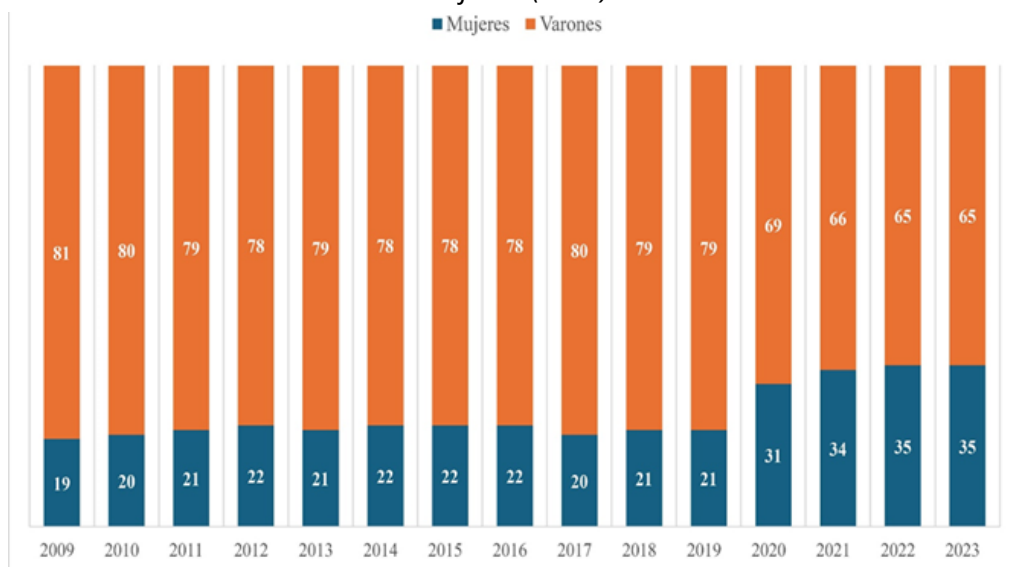
Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

Sin embargo, para el caso de las autoridades superiores se observa un derrotero diferente: para el mismo período, la participación femenina pasó del 19 % en 2009 al 35 % en 2023, registrando un incremento de más del 84 % en el indicador. Pero llama aún más la atención que ese aumento tan significativo se haya dado casi en su totalidad durante la última gestión presidencial del período, la de Alberto Fernández⁴ (figura 7).

4 Paradójicamente, el expresidente enfrenta en la actualidad un proceso judicial por violencia de género contra su ex pareja y madre de su hijo menor.

Figura 7

Distribución por género de los cargos de autoridades superiores de la administración pública nacional-evolución 2009-2023 junio (en %)

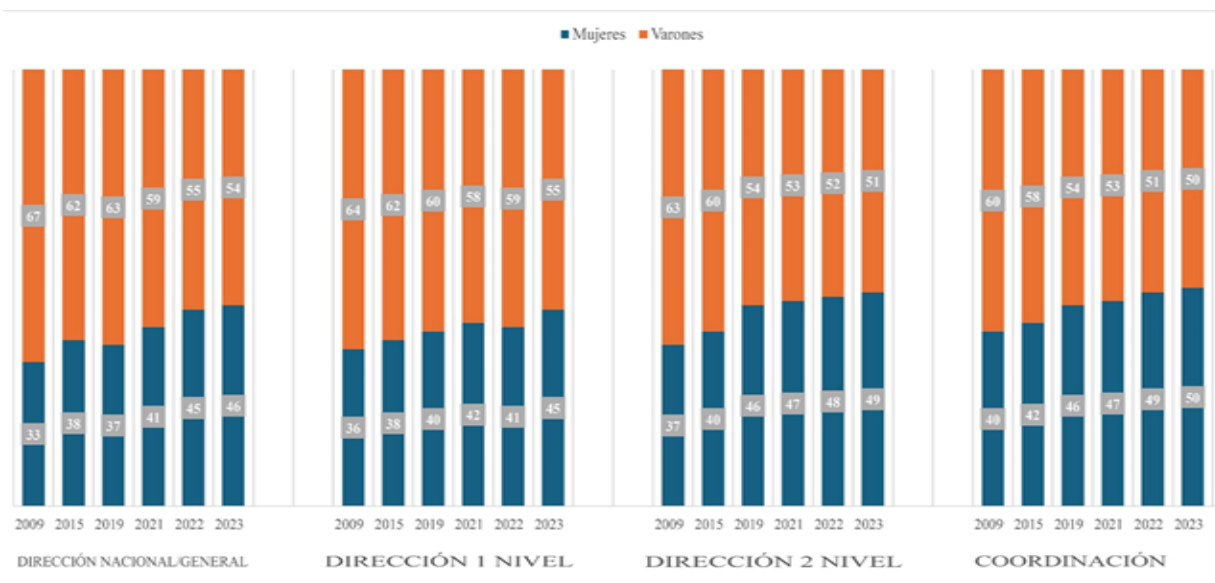


Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

Este comportamiento también se observa a la hora de analizar la distribución por género y jerarquía en los diferentes tipos de cargo. Los saltos más elevados en la participación femenina de los puestos de mayor jerarquía de la alta dirección pública se dan entre 2019 y 2023, pasando de 41 al 46 % la proporción de directoras nacionales/generales. En los cargos de menor jerarquía, direcciones de segundo nivel y coordinaciones, el incremento pronunciado se da entre 2015 y 2019 (figura 8). Con lo cual es posible afirmar que existe un proceso paulatino de ocupación de los cargos de alta dirección pública por parte de las mujeres desde los escalones más bajos hacia los más elevados de la carrera ejecutiva. Por supuesto, esta hipótesis deberá corroborarse con estudios específicos sobre trayectorias ocupacionales de mujeres que ocupan cargos de dirección nacional/general, pero los datos agregados sugieren que en el caso de la alta dirección pública el proceso de ruptura del techo de cristal viene dándose sostenidamente desde hace, por lo menos, 10 años atrás.

Figura 8

Distribución por género y jerarquía de cargos de alta dirección pública de la administración nacional - años seleccionados- junio (en %)

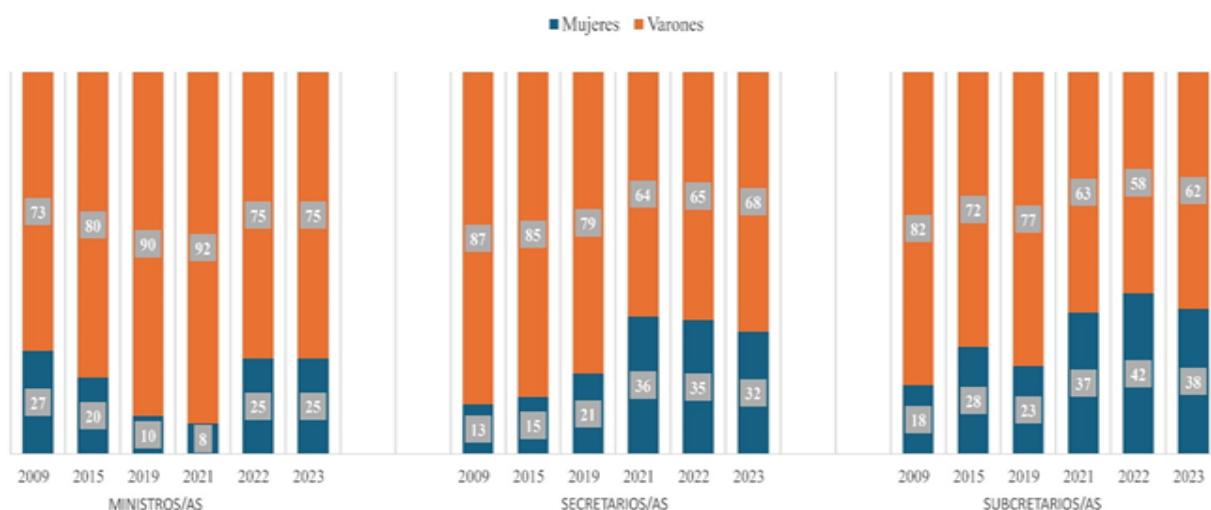


Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

No sucede lo mismo con los cargos de autoridad superior. Al analizar los datos para cada una de las jerarquías es evidente que para la conformación de gabinete ministerial no ha habido avances significativos, los valores oscilan entre un mínimo de un 8 % en 2021 a un máximo del 27 % en 2009. Así que se puede afirmar que la brecha es amplia y no hay un proceso de mejora continua, más bien saltos arbitrarios con oscilaciones pronunciadas que recién se suavizan en 2022 y 2023, donde la proporción de mujeres a cargo de ministerios no supera el 25 %. Sin embargo, para las categorías de secretarías y subsecretarías el proceso es distinto: entre 2019 y 2021 el incremento es muy significativo en ambos cargos, pasando de 21 al 36 % en la proporción de mujeres a cargo de secretarías de Estado y del 23 al 37 % para las subsecretarías. Si bien se registran oscilaciones en el período de la presidencia de Fernández, siempre se mantiene en una proporción al menos 10 puntos más alta que en la de las gestiones previas (figura 9) corroborando los hallazgos presentados en el análisis comparado de los gabinetes iniciales de Fernández de Kirchner, Macri y Fernández realizado por Canelo (2020, p.17 y 18).

Figura 9

Distribución por género y jerarquía de cargos de autoridad superior de la administración nacional —años seleccionados— junio (en %)



Fuente: elaboración propia con datos de la Base Integral de Empleo Público-Jefatura de Gabinete de la Nación.

Los datos sugieren que ese incremento significativo se produjo porque hubo una decisión política para incrementar la participación de las mujeres en los cargos de estructura ejecutiva. Efectivamente, en febrero de 2022, se conoció una instrucción presidencial que instaba a los/as ministros/as a respetar la paridad de género en los cargos ejecutivos de las dependencias a su cargo. En los hechos, esta decisión venía operando desde el inicio de la gestión con el minucioso seguimiento de las designaciones por parte de la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, encargada de velar por la conformación de estructuras de conducción que fueran equilibradas en términos de género, pero la implementación de la instrucción presidencial aceleró el proceso.⁵

⁵ Se trata de la instrucción presidencial número 1 del 11 de febrero de 2022. El cuidadoso trabajo de seguimiento de las designaciones en puestos de autoridad superior realizado desde la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia, a cargo de la Vilma Ibarra, fue fundamental para propiciar y garantizar el cumplimiento de esta normativa y reducir la brecha de género en estos niveles jerárquicos. Al respecto consultar *Ámbito Financiero* (11 de febrero de 2022), “Alberto Fernández emitió una Instrucción presidencial para garantizar la paridad de género en las designaciones”, <https://www.ambito.com/politica/alberto-fernandez/emitio-una-instruccion-presidencial-garantizar-la-paridad-genero-las-designaciones-n5370948?form=MG0AV3>

Hipótesis a la luz de las principales líneas de acción desplegadas entre 2009 y 2023

Los datos sobre la brecha de género en Argentina muestran que las mujeres están sobrepresentadas en roles de liderazgo en el sector público; asimismo, muestran que con la voluntad política de las máximas autoridades se pueden lograr avances significativos en la reducción de esta brecha.

¿Qué causa este fenómeno? ¿Por qué es importante aumentar los esfuerzos para cambiar la situación actual? Al analizar las causas de la segregación vertical y horizontal en las organizaciones, la literatura académica identifica cuatro factores clave sobre los cuales deben intervenir las administraciones públicas para contribuir a resolver el problema: a) clima organizacional, b) roles y estereotipos de género, c) redes profesionales y políticas, y d) conciliación entre mundo laboral y vida privada. (CLAD, 2024, p. 8)

El *clima organizacional* se refiere a la percepción compartida de las políticas, prácticas y procedimientos dentro de una organización; puede ser proclive a la inclusión y la equidad de género, o puede perpetuar la discriminación y el acoso, afectando la satisfacción y el compromiso de las empleadas (Schneider et al., 2013). *Discriminación o la violencia laboral* son dos variables clave para evaluar el clima organizacional, y ambas aluden a un trato desigual y desfavorable que puede manifestarse en la contratación, promoción, asignación de tareas y condiciones de trabajo, o, peor aún, en actos de violencia o acoso en el lugar de trabajo (Berdahl y Moore, 2006). Un clima organizacional poco inclusivo, discriminatorio o violento desincentiva la incorporación de mujeres a puestos de mando. El ambiente político suele ser percibido como “machista”, lo que genera desincentivos para la participación y construcción de carreras en la política. Por otro lado, este tipo de clima puede reforzar la idea de que las mujeres no pertenecen a espacios de poder (Kenny, 2013). En el caso argentino, esta hipótesis se puede aplicar a los puestos más altos del gabinete político, pero no a los casos de alta dirección pública, ya que el crecimiento de la participación femenina en este segmento es constante en todo el período de estudio. Asimismo, como se señala más adelante, se llevaron a cabo múltiples acciones para mejorar el clima laboral en la administración pública.

En relación con los *roles y estereotipos de género*, existe una percepción ampliamente difundida de que los hombres son más aptos para ejercer roles de liderazgo, lo cual da como resultado la subestimación de las habilidades y capacidades de las mujeres (Ea-

gly y Karau, 2002). Las mujeres suelen enfrentar expectativas sociales que las asocian con roles de cuidado y apoyo en vez de liderazgo y toma de decisiones. Estas expectativas pueden desalentar a las mujeres de aspirar a puestos políticos o ser consideradas seriamente para ellos. Además, se observa un doble estándar: las mujeres en puestos directivos suelen ser evaluadas de manera más rigurosa que sus contrapartes masculinas, enfrentando críticas por su estilo de liderazgo o por sus decisiones, lo que puede generar un ambiente de desconfianza y presión adicional que actúa como disuasivo para la ocupación de cargos de poder por parte de las mujeres (Berdahl y Moore, 2006). Estas hipótesis también son aplicables para explicar las brechas en los puestos de alto nivel del gabinete político y de la alta dirección pública, aunque no pueden corroborarse sin hacer investigaciones cualitativas más detalladas sobre las trayectorias laborales de hombres y mujeres en la administración pública. Las pocas investigaciones que existen para el caso argentino, señalan que efectivamente los roles y estereotipos de género condicionan las carreras de las mujeres hacia los puestos directivos (Rodríguez Gustá, 2023).

Las mujeres frecuentemente enfrentan acceso limitado a *redes políticas y profesionales* que son esenciales para su progreso profesional. La ausencia de mentores y modelos a seguir puede dificultar su ingreso a posiciones de liderazgo. Estas redes pueden facilitar la promoción y el apoyo entre colegas; sin embargo, también pueden perpetuar la exclusión de mujeres si están dominadas por hombres. En el ámbito político, las redes mayoritariamente masculinas generan sesgos de género en la promoción y el reclutamiento para puestos directivos (Bustelo Ruesta y Lombardo, 2006). Una investigación cualitativa reciente sobre las carreras de funcionarias políticas provinciales en Argentina destaca la relevancia de las redes y confirma las hipótesis mencionadas (Rodríguez Gustá, 2023).

Por último, *la conciliación entre trabajo y vida privada* es un aspecto adicional que afecta a las mujeres en la construcción de sus carreras laborales. Las expectativas sociales sobre el rol de las mujeres como cuidadoras pueden generar una carga adicional de responsabilidades que limita su disponibilidad y condiciona el acceso a posiciones de liderazgo. La investigación cualitativa ya mencionada de Rodríguez Gustá para el caso argentino proporciona evidencias en esa dirección, ya que la mayoría de las mujeres entrevistadas menciona como uno de los principales obstáculos en la construcción de sus carreras la dificultad para equilibrar adecuadamente la vida personal con la laboral (2023, p. 37-42).

¿Cuáles son las formas más efectivas en las que el Estado puede intervenir para superar estos obstáculos? Es posible establecer cinco líneas de acción principales en función

de la experiencia de aquellos países que lograron mayores avances en el cierre de las brechas políticas, a saber: a) establecimiento de cuotas de género para garantizar una representación mínima de mujeres en cargos públicos, b) programas de capacitación y mentoría específicamente destinados a mujeres para que puedan adquirir las habilidades y confianza necesarias para asumir roles de liderazgo, c) políticas de conciliación entre vida laboral y personal como licencias de maternidad y paternidad, horarios flexibles y servicios de cuidado infantil, d) campañas de sensibilización y programas de formación en igualdad de género dirigidos a todos los agentes públicos para promover climas organizacionales más inclusivos y libres de discriminación y finalmente, d) incorporación de la perspectiva de género en el proceso de planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas para garantizar mayor efectividad durante la implementación (CLAD, 2024, p. 10 y 11).

En el caso argentino, se redoblaron los esfuerzos en esta dirección, especialmente durante el período 2020-2023. Si bien la sociedad se encontraba muy sensibilizada con las cuestiones de igualdad de género y lucha contra las múltiples formas de violencia y discriminación contra las mujeres desde 2015, con la masiva movilización del “Ni Una Menos”⁶, y ya se habían producido avances significativos en materia legislativa desde 2009, fue entre 2020 y 2023 que se tomó una definición explícita desde el Poder Ejecutivo para convertir en políticas de Estado las principales demandas de la agenda de género y diversidad. Desde la creación de un ministerio hasta la implementación de políticas transversales y presentación de leyes importantes como la de interrupción voluntaria del embarazo, la de cuidados para los primeros años de ejercicio de la maternidad (ley conocida como “de los 1000 días”) y el cupo laboral transvesti-trans para el ingreso al servicio civil, se implementaron diversas políticas tendientes a reducir las brechas de género dentro y fuera de la administración pública. Teniendo en cuenta los datos analizados en el apartado anterior sobre la evolución de la brecha entre 2009 y 2023, es posible establecer una correlación positiva entre las políticas implementadas y los avances registrados en el acceso de mujeres a cargos de decisión.

6 El 3 de junio de 2015, aproximadamente 300 mil personas se reunieron en la Plaza de los Dos Congresos en Buenos Aires para participar en una manifestación contra la violencia de género. La movilización también tuvo lugar en varias ciudades del país, con el lema “Ni una menos”. Días antes, Chiara Páez, una adolescente de 14 años que estaba embarazada de ocho semanas, fue asesinada a golpes por su novio, también menor de edad. Al respecto, se puede consultar Fernández Camacho (2023).

¿Cómo se fue dando ese proceso? Desde principios del siglo XXI, la sociedad civil argentina se movilizó en torno a la desigualdad de género, poniendo en la agenda pública temas como las violencias contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, las diversas brechas de género y el rol de las mujeres en las tareas de cuidado. Con la voluntad política de los distintos gobiernos y cámaras legislativas, se sancionaron diversas normas que ampliaron y garantizaron derechos para mujeres y diversidades (tabla 1). O sea que hubo una continuidad en la implementación de políticas para reducir la desigualdad por motivos de género, instalando el tema como una cuestión de Estado entre 2009 y 2023.

Tabla 1

Principales normas que amplían o garantizan derechos para mujeres y diversidades dictadas entre 2009 y 2023

Presidencia	Año	Nombre y número de norma	Contenido
Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria)	2009	Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26.485)	Establece medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
	2010	Ley de Matrimonio Igualitario (Ley 26.618)	Legaliza el matrimonio entre dos personas del mismo sexo.
	2012	Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.842)	Establece medidas para prevenir y sancionar la trata de personas y brindar asistencia a las víctimas.
	2012	Ley de Identidad de Género (Ley 26.743)	Permite a las personas trans y travestis cambiar su identidad registral sin necesidad de requisitos previos
Mauricio Macri (Alianza Cambiemos)	2017	Decreto 698/2017 de creación del Instituto Nacional de las Mujeres	Diseñar políticas para la implementación de la Ley 26.485 (de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres).
	2017	Ley 27.412 de paridad de género en ámbitos de representación política	Reemplaza la ley de cupos. Establece que en las listas se debe intercalar mujeres y varones para garantizar la paridad.
	2017	Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (Plan ENIA)	Destinado a prevenir embarazos no deseados en adolescentes

Presidencia	Año	Nombre y número de norma	Contenido
Mauricio Macri (Alianza Cambiemos)	2018	Media sanción el proyecto de ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo impulsado por Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. Fue rechazada en el Senado	
	2018	Ley 27.452 o Ley Brisa	Estipula un régimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes cuya madre, padre o afín haya muerto a causa de violencia de género o familiar.
	2019	Ley 27.499 o Ley Micaela	Dispone la capacitación obligatoria sobre género y violencia contra las mujeres para todas las personas que desempeñan funciones públicas en todos los niveles, jerarquías y poderes del Estado.
	2019	Ley 27.521 de Sistema único normalizado de identificación de talles de indumentaria	Reconoce la diversidad de cuerpos y estandariza la identificación de talles de la vestimenta para todos los géneros.
Alberto Fernández (Frente de Todos)	2019	Decreto 7/2019 de creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad en reemplazo del Instituto Nacional de la Mujer	Aborda problemas relativos a las violencias de género y femicidio, la diversidad sexual y de género, participación política y trabajo de cuidados.
	2020	Ley 27.580 de aprobación del Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el Mundo del Trabajo (Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo)	Adhiere al Convenio 190 de la OIT que procura la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo laboral.
	2020	Ley 27.610 de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo	Regula el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo.
	2020	Ley 27.611 de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia	Regula la atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia.

Presidencia	Año	Nombre y número de norma	Contenido
Alberto Fernández (Frente de Todos)	2021	Resolución ministerial 1535/2021 (Ministerio de Salud)	Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción voluntaria y legal del embarazo.
	2021	Decreto 476/21	Incorpora la nomenclatura "X" en el Documento Nacional de Identidad y Pasaporte para ciudadanos/as/xs argentinos/as/xs como opción para las personas que no se identifiquen como varón "M" o como mujer "F"
	2021	Ley 27.636 de Promoción del Acceso al Empleo Formal para las personas Travestis, Transexuales y Transgénero "Diana Sacayán-Lohana Berkins"	Reserva un 1% de las vacantes del Estado nacional, en todos sus poderes, organismos y entidades, para integrantes de dicho colectivo

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Oficial de la República Argentina y prensa de circulación nacional.

Esta ampliación creciente de derechos para las mujeres y diversidades, sostenida por gobiernos de diverso signo político, da cuenta de la creciente toma de conciencia por parte de la sociedad civil de las cuestiones vinculadas a la desigualdad de género, de su capacidad de organización y movilización en torno a esa agenda y de la voluntad de los principales actores del sistema institucional para dar respuesta a las demandas. Sin embargo, recién en el período 2020-2023, se logró un avance sustantivo de la transversalización de la perspectiva de género en la administración pública permitiendo un salto cualitativo en la disminución de la desigualdad.⁷ Considerando los cinco factores facilitadores para la transversalización de la perspectiva de género que se mencionan en la literatura especializada, durante esos tres años se implementaron diversas medidas tendientes a internalizar un proceso de cambio en la administración pública en favor de la equidad de género. Excepto el establecimiento específico de cuotas de género para el acceso a

⁷ De hecho, Argentina encabeza el ranking de países que implementaron políticas públicas con perspectiva de género para enfrentar la crisis que generó la pandemia y la emergencia sanitaria (UNDP y UN Woman, 2022). Destinó en 2020 casi 5 puntos del PBI a políticas que contribuyeron a contener la ampliación de las brechas de género. El Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) ha sido la política con perspectiva de género de mayor peso en el gasto ante la COVID-19: alcanzó a 8,9 millones de personas y el 55,7 % fueron mujeres.

cargos políticos de gabinete nacional, el resto de las recomendaciones señaladas anteriormente se fueron implementando progresivamente entre 2020 y 2023, facilitando la reducción de la segregación vertical y horizontal en la administración pública (tabla 2).

Tabla 2

Medidas implementadas para facilitar la transversalización de la perspectiva de género en la administración pública argentina entre 2020 y 2023.

Factores facilitadores	Medidas implementadas
Consolidación y coordinación institucionales	• Creación del <i>Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género</i> • Puesta en funcionamiento de la <i>Mesa Interministerial de Cuidados</i> • <i>Plan Nacional de Acción contra las Violencias por motivo de género (2020-2022)</i> • <i>Plan Nacional Igualdad en la Diversidad (2021-2023)</i> • <i>Instrucción presidencial - Participación equitativa de los géneros en la designación de Autoridades Superiores</i> para garantizar la conformación de estructuras paritarias en los altos cargos de gestión.
Sistematización de la información	• <i>Mapa de la Acción Estatal</i>: sistema de información de todos los organismos de la APN que incluye distribución por género de la dotación. • <i>Presupuesto con Perspectiva de Género</i>: etiquetado de las categorías programáticas del presupuesto del sector público nacional. • <i>Sistema Integrado de Casos de Violencias por motivos de Género</i> que integra bases de datos de distintos organismos nacionales, provinciales y municipales⁸. • Medición semestral de las brechas de género en la administración pública. • Cálculo y publicación por parte del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Índice de Crianza, un valor de referencia que indica el costo de criar a un niño, niña o adolescente en Argentina.
Herramientas técnico-metodológicas para operativizar la mirada estratégica	• <i>Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas con perspectiva de género y diversidad</i> para incorporar la perspectiva de género y diversidad en las políticas ya existentes y en la formulación de las nuevas.

⁸ Para el año 2022, el sistema registró 140 mil casos de personas en situación de violencia de género en todo el país.

Factores facilitadores	Medidas implementadas
Sensibilización y capacitación	• Implementación de la Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todo el personal del Poder Ejecutivo Nacional. • Incremento de la oferta de capacitación para servidores públicos en temáticas de género y diversidad, liderazgo, planificación y seguimiento con perspectiva de género. • Inclusión de una línea específica de capacitación en perspectiva de género en el Plan Federal de Capacitación para servidores públicos de provincias y municipios. • Línea de investigación específica en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) sobre desigualdad de género en el sector público nacional. • Línea de investigación específica en el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) para establecer las brechas de género en las diversas provincias.
Igualdad de oportunidades en el empleo público	• <i>Protocolo Marco para el Abordaje de las Violencias por Motivos de Género.</i> Pautas para la prevención, orientación, asesoramiento y abordaje integral de la violencia y el acoso laboral para el personal del Sector Público Nacional convenio 190 de la OIT, ratificado por la Argentina a través de la Ley 27.580. • Trabajo articulado con las provincias para establecer protocolos y licencias para el abordaje de la violencia laboral por razones de género en las administraciones públicas a través del COFEFUP. • Modificaciones al Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional a los efectos de adaptar lo establecido en el convenio 190 de la OIT. Incorporación de franquicias horarias por razones de adaptación escolar de menor a cargo y de realización de trámites escolares; licencia para garantizar el acceso a la salud integral por identidad de género; licencia por violencia laboral; ampliación de la licencia por paternidad, entre otras medidas. • Cupo laboral travesti-trans en el sector público nacional del 1 % de la planta de personal.

Fuente: elaboración propia con base en la normativa oficial 2020-2023.

Conclusiones

El análisis sincrónico de las brechas de género en la administración pública argentina da cuenta de la existencia de un techo de cristal que impide que las mujeres ocupen cargos de mayor jerarquía en la misma proporción que los varones, a pesar de que en la dotación de base hay paridad plena. Esta segregación vertical no es uniforme: en los cargos de alta dirección pública, la brecha es mínima, con una diferencia de solo 2,5 puntos porcentuales por género; sin embargo, en los puestos de alta responsabilidad en la gestión política, como ministros/as, secretarios/as y subsecretarios/as, la disparidad se amplía significativamente, alcanzando casi 15 puntos porcentuales. Esto da cuenta de una situación repetida en varios países: la política emerge como un ámbito más dispar y proclive a la segregación vertical de las mujeres en comparación con otros espacios de la vida pública.

En cuanto a la segregación horizontal, también se observa que las brechas operan a partir de los niveles más elevados, partiendo de una situación de paridad en los cargos más bajos. En 2023, 18 de 20 jurisdicciones muestran paridad de género o brechas inferiores a 10 puntos en cargos de alta dirección pública. Las áreas tradicionalmente feminizadas registran mayor participación de mujeres, pero también se ha observado un avance de su participación en áreas tradicionalmente masculinizadas. Esto sugiere que la segregación predominante es la vertical, con las mujeres accediendo en menor proporción que los varones a los cargos de autoridad superior.

Sin embargo, el análisis diacrónico permite establecer que, en líneas generales, la tendencia es mucho más favorable. En los cargos de alta dirección pública, la reducción de las brechas es significativa; entre 2009 y 2017, la participación femenina se mantuvo en torno al 41 %, pero a partir de 2018, se observa un incremento de 6,5 puntos, alcanzando el 47,5 % en 2023. En los cargos de autoridad superior, si bien la brecha es mayor, el derrotero es mucho más auspicioso: la participación femenina pasó del 19 % en 2009 al 35 % en 2023, reflejando un incremento en la tasa de participación del 84 %. Sin embargo, este comportamiento se explica fundamentalmente por los avances en los cargos de secretarías y subsecretarías, ya que los de ministerio presenta una evolución mucho más errática, con niveles elevados de disparidad, confirmando que la política al más alto nivel del poder ejecutivo sigue siendo un ámbito masculino por excelencia. En suma, la evolución en general es favorable, pero aún persisten desigualdades que requieren de acciones directas para revertirlas, como, por ejemplo, la implementación de normativas que procuren la conformación de gabinetes paritarios.

El análisis del caso argentino confirma que las mujeres están subrepresentadas en roles de liderazgo y toma de decisiones en el sector público, pero también muestra que, con voluntad política, se pueden lograr avances significativos en la reducción de las brechas si se implementan medidas efectivas en esa dirección. En efecto, la creciente ampliación de derechos para mujeres y diversidades sostenida por gobiernos de distinto signo político y las medidas implementadas entre 2020-2023 para transversalizar la perspectiva de género en la administración pública, permitieron una reducción significativa de las brechas en el acceso a puestos directivos y de alta responsabilidad política. Lamentablemente, el gobierno actual considera que la desigualdad de género no es un problema y desde diciembre de 2023 se fueron desmantelando muchas de las políticas implementadas desde 2009, interrumpiendo una trayectoria virtuosa en materia de promoción de la participación de las mujeres en puestos directivos y en áreas tradicionalmente reservadas a los varones. Serán necesarias nuevas investigaciones para evaluar los efectos concretos de estos cambios y determinar si acrecentaron o disminuyeron las brechas de género existentes en 2023.

Fuentes

- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2024). *Base Integral de Empleo Público de la JGM de la Nación*. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/empleo-publico/biep/informes-estadisticos>
- Mapa del Estado. (2024). *Composición de la Estructura Organizativa de la APN Central - AS - HISTÓRICO*. <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/datos/31>
- Mapa del Estado. (2024). *Composición de la Estructura Organizativa de la APN Central - ADP - HISTÓRICO*. <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/datos/32>

Referencias

- Alkadry, M. G. y Tower, L. (2006). Unequal Pay: The Role of Gender. *Public Administration Review* 66(6), 888-898. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00656.x>
- Bullard, A., y Wright, D. (1993). Circumventing the Glass Ceiling: Women Executives in American State Governments. *Public Administration Review*, 53(3), 189-202. <https://doi.org/10.2307/3110123>
- Barberá, T., Dema, C., Estellés, S., y Devece, C. (2011). Las (des) igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral: la segregación vertical y horizontal. *V international conference on industrial engineering and industrial management* (p. 986-995). <https://doi.org/10.31428/10317/12522>

- Berdahl, J. y Moore, C. (2006). Workplace harassment: double jeopardy for minority women. *Journal of applied psychology*, 91(2), 426-436. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.2.426>
- Bustelo Ruesta, M., y Lombardo, E. (2006). Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración* (AECPA). <https://hdl.handle.net/20.500.14352/52354>
- Caminotti, M. y Del Cogliano, N. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos*. Atenea. ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional. <https://ateneaesparidad.com/publicaciones/argentina-la-paridad-politica-en-argentina-avances-y-desafios/>
- Canelo, P. (2020). *Género y poder en el gabinete de Alberto Fernández* (Informe n.º 9). Observatorio de las Elites del CITRA. <https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2020-informe-9-Observatorio-de-las-Elites.pdf>
- Castellani, A. (2023). *Brecha de género en los cargos de gobierno. Argentina 2009-2022* [Diapositiva de Power Point]. Repositorio Jefatura de Gabinete de Ministros https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/05/brecha_de_genero_datos_diciembre_2022.pdf.
- Cebrián, I. y Moreno, G. (2018). Desigualdades en los ingresos, en el mercado laboral y en el acceso a las pensiones. *Panorama Social de América Latina*, 2017, 39-84. <https://doi.org/10.18356/91c78254-es>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2024). *Informe final de Conclusiones y Recomendaciones – X Encuentro de Escuelas 2024*. <https://clad.org/declaraciones-consensos/informe-final-de-conclusiones-y-recomendaciones-x-encuentro-de-escuelas-2024/>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). (2022, 1 de junio). *GPS del capital humano en el Estado: ¿cómo se compone y estructura la brecha de género en la administración pública nacional central?* <https://www.cippec.org/textual/la-brecha-de-genero-en-la-administracion-publica-nacional-central/>
- Cotter, D. A., Hermsen, J. M., Ovadia, S., y Vanneman, R. (2001). The Glass Ceiling Effect. *Social Forces*, 80(2), 655-681. <https://doi.org/10.1353/sof.2001.0091>
- D'Alessandro, M., y Snitcofsky, A. (2017, 19 de diciembre). *El poder no derrama. María Eugenia Vidal y un gobierno (casi) sin mujeres y sin perspectiva de género*. Ecofeminita. <https://ecofeminita.com/el-poder-no-derrama-maria-eugenia-vidal-y-un-gobierno-casi-sin-mujeres-y-sin-perspectiva-de-genero/?v=c582dec943ff>
- Davis-Blake, A., Reskin, B. F., y Roos, P. A. (1992). Job Queues, Gender Queues: Explaining Women's Inroads into Male Occupations. *Industrial and Labor Relations Review*, 45(4), 829. <https://doi.org/10.2307/2524615>



- Eagly, A. H., y Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological review*, 109(3), 573-598. <https://doi.org/10.1037//0033-295x.109.3.573>
- Ely, R. J., Ibarra, H., y Kolb, D. M. (2011). Taking gender into account: Theory and design for women's leadership development programs. *Academy of Management Learning & Education*, 10(3), 474-493. <https://doi.org/10.5465/amle.2010.0046>
- Fernández Camacho, M. (2023, 3 de junio). A 8 años de la primera marcha del #NiUnaMenos, las consignas que llevará el feminismo hoy frente al Congreso. *Infobae*. <https://www.infobae.com/sociedad/2023/06/03/a-8-anos-de-la-primera-marcha-del-ni-una-menos-las-consignas-que-llevara-el-feminismo-hoy-frente-al-congreso/>.
- Heath, R. (2012). Women's access to labor market opportunities, control of household resources, and domestic violence. *World Bank Policy Research Working Paper*, (6149). <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6149>
- Kenny, M. (2013). Applying a Feminist Institutional Lens. En *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional change* (p. 141-167). Springer. https://doi.org/10.1057/9781137271945_7
- Lamas, M. (1996). La perspectiva de género. *Revista de Educación y Cultura*, 47(8), 216-229. <http://www.latarea.com.mx/articu/articu8/lamas8.htm>
- Lozano Pereira, C., y Molina Roys, E. (2014). La ley de cuotas como mecanismo eficiente en la participación política de las mujeres. *Justicia Juris*, 10(2), 83-94. <https://doi.org/10.15665/rj.v10i2.330>
- Maldonado, F. y López Méndez, E. (2021). Brechas de género y segmentación en el empleo público nacional. Un análisis a partir de la Base Integrada de Empleo Público. *Márgenes*, VII(7), 130-142. <https://revistas.ungs.edu.ar/index.php/margenes/article/view/130/142>
- Marchionni, M., Gasparini, L., y Edo, M. (2019). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>
- Mateos de Cabo, R. (2017). Mujeres y liderazgo empresarial: explorando la brecha de género en la cima. *FEMERIS Revista Multidisciplinar de Estudios De Género*, 2(2), 53-80. <https://doi.org/10.20318/femeris.2017.3758>
- Miller, K. J., y McTavish, D. (2014). Representative bureaucracy: a typology of normative institutional strategies for the representation of women. *Policy & Politics*, 42(4), 531-546. <https://doi.org/10.1332/030557312x655738>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. Editorial OECD. <https://doi.org/10.1787/1256b-68d-es>

- Piscopo, J. M., y Kenny, M. (2020). Rethinking the ambition gap: gender and candidate emergence in comparative perspective. *European Journal of Politics and Gender*, 3(1), 3-10. <https://doi.org/10.1332/251510819x15755447629661>
- Portillo, Sh., Humphrey, N. y Bearfield, D. 2022. Representative bureaucracy theory and the implicit embrace of whiteness and masculinity. *Public Administration Review*, 82(3), 594-597. <https://doi.org/10.1111/puar.13477>
- Rodríguez Gustá, A. L. (2023). *Género y acceso laboral: Un estudio cualitativo de la participación femenina en la Alta Dirección Pública provincial* (CUINAP N.º 132). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/399/382>
- Ruiz, J., Montiel, J., y García Mur, A. (2022). Género y empleo público: Política pública y conocimiento para la reducción de las desigualdades (CUINAP N.º 107). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/340>
- Schneider, B., Ehrhart, M., y Macey, W. (2013). Organizational climate and culture. *Annual review of psychology*, 64(1), 361-388. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-113011-143809>
- Tula, M. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *Opera*, 16(16), 9-33. <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>
- United Nations Development Program (UNDP). (2014). *Gender Equality in Public Administration*. Editorial UNDP. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/GEPA_report_SP_Web.pdf
- United Nations Development Program and United Nations Women. (2022). *Government Responses to COVID-19. Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil*. Editorial UNDP. <https://www.undp.org/publications/government-responses-covid-19-lessons-gender-equality-world-turmoil>
- World Economic Forum (WEF). (2024). *Global Gender Gap Report 2024*. Editorial WEF. <https://es.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/in-full/>.

Acerca de la autora

Ana Castellani

Doctora en Ciencias Sociales e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), especializada en el estudio de las elites económicas argentinas. Es codirectora de la Maestría en Sociología Económica y del Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM).

Cómo citar este artículo:

Castellani, A. (2025). Desigualdad de género en la administración pública. Análisis del caso argentino entre 2009 y 2023. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (92), 1-32.
<https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n92.a427>

