



El estado del Estado en la Argentina

¿QUÉ HACE, CUÁNTO MIDE Y CÓMO GASTA
EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL?

Agosto 2017

GPS del Estado: Análisis 2015-2016

Parte de la expectativa del cambio de gobierno el 10 de diciembre de 2015 estuvo centrada en las decisiones que tomaría la nueva administración sobre el sector público. Luego de haber experimentado, como veremos, varios años de crecimiento en su estructura, el Estado volvía a estar bajo la lupa.

A lo largo de este documento analizaremos los cambios y continuidades experimentados por el Sector Público Nacional entre 2015 y 2016. Bajo diferentes perspectivas – estructura organizacional del aparato estatal, empresas públicas, empleo público, alta dirección pública, género, y presupuesto – analizaremos cómo se transformó el Estado con el cambio de gobierno¹.

GPS del Estado, el monitor del Estado desarrollado por CIPPEC y ASAP, encontró las siguientes particularidades en esta transición:

- La estructura del sector público nacional creció, especialmente a nivel de la administración centralizada con su consecuente expansión de cargos políticos.
- Se mantuvieron las estructuras de organismos descentralizados, hubo un leve ascenso en cantidad de empresas estatales y se incrementaron los fondos fiduciarios.
- Después de 8 años de crecimiento a una tasa promedio del 4% anual (aproximadamente 20 mil nuevos puestos por año), el empleo público nacional detuvo su crecimiento y se contrajo levemente (-0,4%)². Sin embargo, en provincias y municipios el empleo público continúa la marcha ascendente registrada en los últimos años.
- En 2016 continuó la tendencia de nombrar miembros de la Alta Dirección Pública bajo el formato de “asignación transitoria de funciones superiores”, exceptuando a los designados de someterse a los procesos de concurso y por ende de los requisitos formales para acceder a estos cargos.
- Se produjo un descenso en la designación de mujeres en cargos ministeriales y de alta dirección pública y un leve ascenso en su designación a cargo de secretarías y subsecretarías, conservando una tendencia de segregación horizontal que refuerza su presencia en áreas feminizadas del Poder Ejecutivo.

¹ Fuentes: Boletín fiscal, Boletín oficial, Cuenta ahorro inversión del Presupuesto Nacional, Infoleg,

² Cayó en términos absolutos y en términos relativos en forma desestacionalizada.

El andamio del Estado: la estructura de la administración centralizada

Desde el 2003 a la fecha, el Estado expandió sus fronteras de funcionamiento con diferentes ritmos de velocidad. El correlato de este proceso se tradujo en un crecimiento notable de la estructura del sector público a nivel nacional.

Entre 2003 y 2015 se crearon 6 nuevos ministerios, 25 organismos descentralizados, 20 nuevas universidades y 15 empresas estatales.

Con el cambio de gobierno, en 2016 la estructura del sector público a nivel nacional continuó incrementándose de manera significativa, a partir de la creación de seis nuevos ministerios (y la disolución de uno, Planificación), elevando la cantidad total de Ministerios de 18 a 23³.

Este gabinete presidencial de mayor tamaño se tradujo en la creación de nuevas estructuras de secretarías y subsecretarías, lo que implicó a su vez la designación de nuevos cargos ejecutivos, en especial en el caso de las direcciones nacionales, que crecieron en mayor proporción (**Gráfico 1**)

Gráfico 1

Crecimiento y variación porcentual de la estructura organizacional de la administración central del Poder Ejecutivo Nacional 2015-2016



Fuente: CIPPEC sobre la base del Mapa del Estado del Ministerio de Modernización e Infoleg.

³ Este documento analiza la metamorfosis del Estado hasta diciembre de 2016 y no contempla cambios ministeriales posteriores.

Estos cambios colocan a Argentina dentro de los países de la región que cuentan con mayor cantidad de ministerios, cercano a Brasil y Chile, que cuentan respectivamente con 23, mientras que Perú y México cuentan con 19, y Colombia, con 16 ⁴.

El Estado que no miramos: organismos descentralizados y empresas públicas

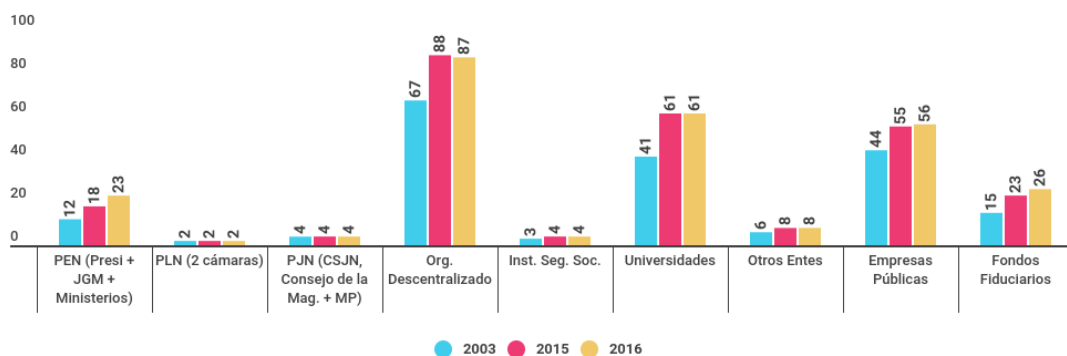
Los organismos descentralizados son ámbitos relevantes para la gestión del Estado tanto por su peso organizacional y presupuestario como por la diversidad de funciones públicas sustantivas que cumplen como la regulación de servicios públicos o actividades económicas y productivas o el desarrollo de actividades de I+D.

Entre 2003 y 2015 los organismos descentralizados se incrementaron un 25% pasando de 67 en 2003 a 84 en 2015 (en total se crearon 25 OD nuevos y se eliminaron 8) ⁵.

Con relación al volumen del sector público nacional, fuera de la órbita de la administración central, el principal elemento de continuidad que se observa en el año 2016 es que la mayor proporción de las estructuras estatales sigue agrupándose en los organismos descentralizados y las empresas públicas (**Gráfico 2**).

Gráfico 2

Evolución de la estructura organizacional por segmento del Sector Público Nacional (2003-2015-2016)



Fuente: CIPPEC sobre la base de Mapa del Estado del Ministerio de Modernización e Infoleg

Con el cambio de gobierno a nivel nacional sucedido a fines de 2015, se realizaron algunas modificaciones en la administración descentralizada de la APN: se creó el

⁴ Fuente: sitios web gubernamentales de los países mencionados.

⁵ La mayoría de los OD creados durante este período han sido hospitales (5), organismos regulatorios de las comunicaciones, agua y saneamiento, transporte, seguridad vial y armamento (6), organismos de control/fiscalización de acciones estatales en empresas, bienes inmuebles del Estado, producción pública de medicamentos, infraestructura de agua y saneamiento (6) y organismos de investigación y desarrollo (4).

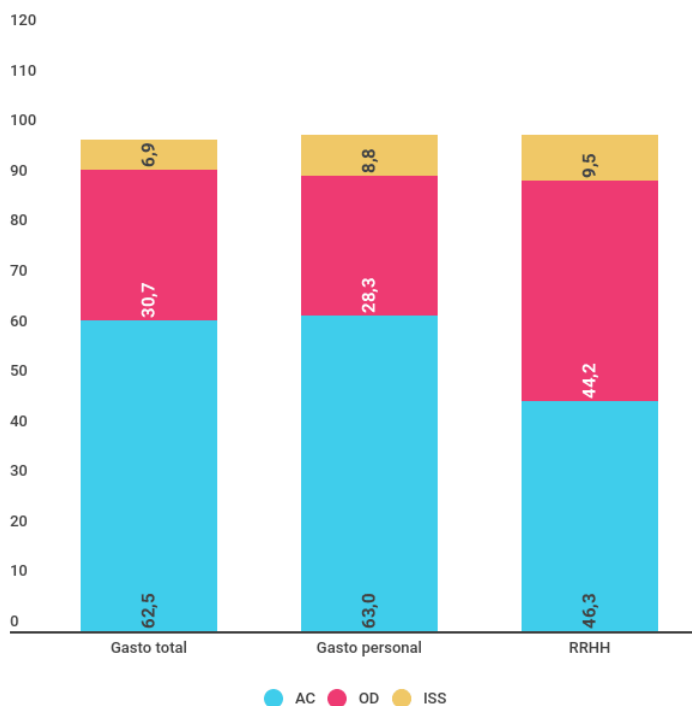
Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) bajo la órbita del nuevo Ministerio de Comunicaciones a partir de la fusión de dos OD previamente existentes bajo la órbita de Presidencia de la Nación (AFSCA y AFTIC), y se reubicaron 20 organismos descentralizados bajo la órbita de nuevos ministerios.

De esta manera, a fines de 2016 el 70% de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo en la Administración Pública Nacional (APN) correspondía a organismos descentralizados, que ejecutaron el 31% del gasto total (sin considerar transferencias, servicios de la deuda y gasto en personal de seguridad y defensa) y el 28% del gasto en personal (sin considerar gastos en personal de seguridad y defensa).

En cuanto a la distribución de los recursos humanos, a fines de 2016 el 44% de los empleados de la APN (sin considerar personal de seguridad y defensa) se encontraba trabajando en algún OD ⁶ (**Gráfico 3**)

Gráfico 3

Distribución del gasto y recursos humanos entre la Administración Central (AC), Organismos Descentralizados (OD) e Instituciones de la Seguridad Social (ISS) (en %) - 2016



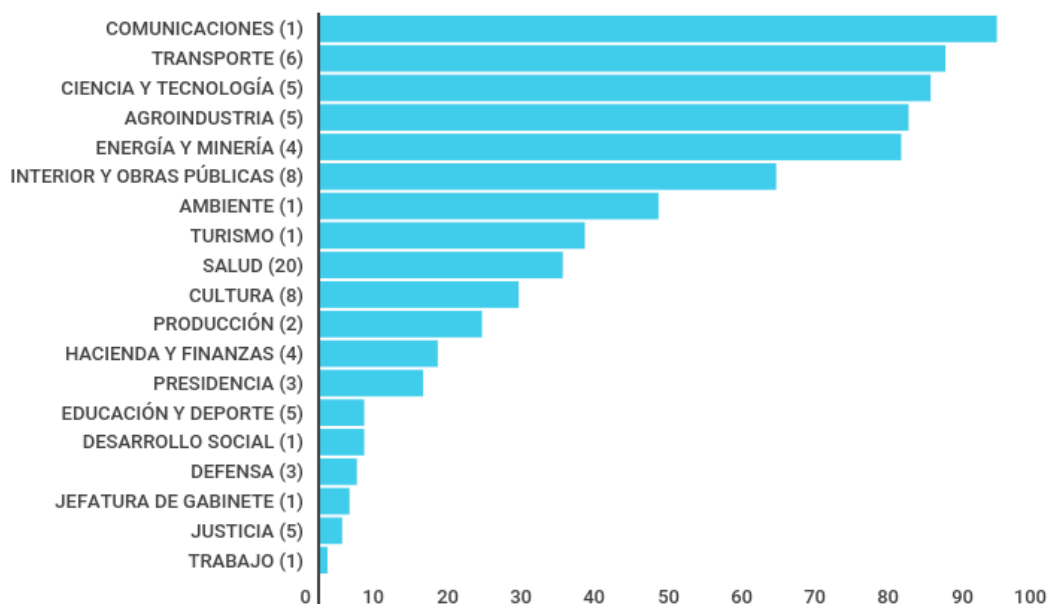
Fuente: elaboración propia en base a datos del Sitio del Ciudadano y el Boletín Fiscal Trimestral de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Base devengado. Los datos de la Administración Central no incluyen al Poder Legislativo, Poder Judicial y al Ministerio Público

⁶ Los datos sobre personal de seguridad y defensa corresponden a la cantidad de personas incluidas en el escalafón militar y de seguridad.

Si se analizan los datos de forma desagregada a nivel de cada jurisdicción ministerial, es posible observar la relevancia que tienen los OD en la gestión de algunos ministerios en particular tanto en términos organizacionales (cantidad de OD dependientes de una jurisdicción) como presupuestarios (proporción que representa el presupuesto del total de los OD en relación al presupuesto total de la jurisdicción). En 2016 en cinco ministerios (Comunicaciones; Transporte; Ciencia y Tecnología; Agroindustria; y Energía y Minería) el presupuesto de los OD representa el 80% o más del gasto total presupuestado neto de la jurisdicción (sin transferencias) (**Gráfico 4**).

Gráfico 4

Cantidad (absoluto) y peso presupuestario (en %) de los OD por ministerio - 2016

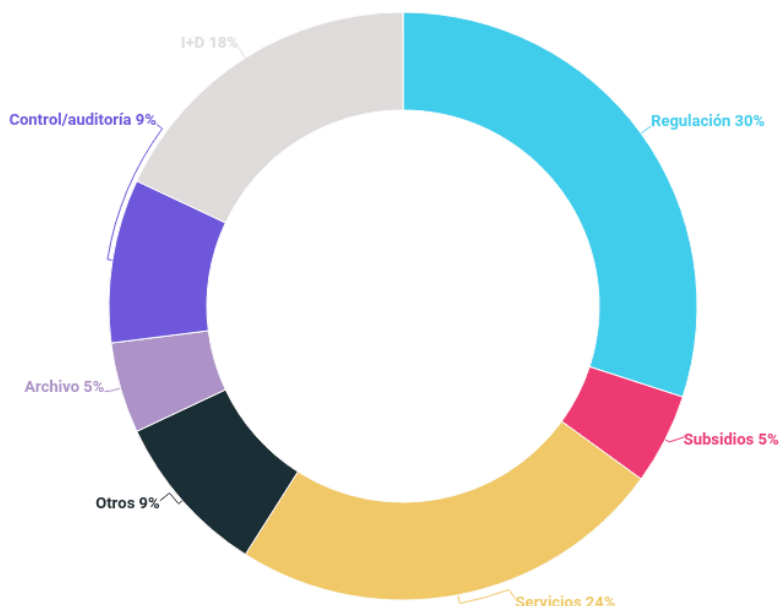


Fuente: CIPPEC sobre la base de datos del Portal Ciudadano de la Secretaría de Hacienda. Se han utilizado los datos correspondientes al gasto presupuestado. La cantidad de OD por jurisdicción se ha consignado entre paréntesis.

El análisis cruzado entre la clasificación por áreas de política y la clasificación funcional muestra que la mayor proporción de los OD pertenecientes al área social tiene como función principal la provisión de servicios (60,7%) y sólo una pequeña proporción (14%) tiene como función principal la regulación. Por el contrario, dentro de las áreas de economía, servicios públicos y transporte la mayor proporción de OD tiene como función principal la regulación (el promedio para las tres áreas es del 67%). Esta distribución evidencia los mayores esfuerzos por establecer instituciones reguladoras en cuestiones económicas pero relegándose la regulación de temas sociales (salud pública, medioambiente, trabajo, educación) (**Gráfico 5**).

Gráfico 5

Distribución de los organismos descentralizados por tipo de función



Fuente: elaboración propia en base a clasificación realizada a partir de estatutos de creación y páginas web de los organismos. En la categoría "Otros" se han agregado los OD con funciones de Registro, Producción de bienes y Cuasi-judiciales.

Asimismo, entre 2003 y 2015 hubo un importante incremento del papel del Estado como productor directo de bienes y servicios a través de la incorporación de 13 empresas de propiedad estatal, 6 de las cuales fueron creadas (aunque en varios casos asumieron funciones que correspondían a empresas disueltas en la década anterior) y 7 fueron re-estatizadas. Durante 2016, se observó la creación de una sola empresa pública dedicada a la gestión y provisión de servicios de radiodifusión (Contenidos Públicos S.E) (**Gráfico 6**).

Como consecuencia de estos cambios, el sector de las empresas públicas en el Sector Público Nacional cuenta actualmente con 56 empresas, 49 en funcionamiento y 7 en proceso de liquidación⁷. Aunque significativo, el peso que tiene este sector en el

⁷ Empresas en liquidación: Argentina Televisora Color (ATC S.A.), TELAM SAlyP, Instituto Nacional de Reaseguros (INDER), Empresa de Cargas Aéreas del Atlántico Sud S.A., Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTESA), Sistema Nacional de Medios Públicos (SNMP) y Líneas Aéreas Federales S.A.

Estado Nacional no es muy distinto al que tiene tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Los países de la OCDE contaban con 39 empresas públicas nacionales en promedio en 2012 y los países de América Latina con 42 en el año 2013⁸.

Gráfico 6

Cronología de creación y re-estatización de empresas públicas durante el período 2003-2016



*SOFSE, ADIF, ADRHF y Belgrano Cargas y Logística, creadas en este período, fueron subsumidas en 2015 bajo la órbita de la nueva sociedad del Estado, Ferrocarriles Argentinos

Fuente: elaboración propia sobre la base de Boletín Oficial

Respecto a 2015, si bien no se observan cambios relevantes en la cantidad de empresas públicas, se produjo una mayor fragmentación de la función de propiedad estatal. Desde el cambio de gobierno, las empresas públicas se encuentran en la órbita de 11 ministerios, cuando previamente lo hacían en la órbita de 9 ministerios. Esta mayor fragmentación ha sido balanceada por la creación de una Unidad de Coordinación de Empresas Públicas en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros – con rango de Subsecretaría de Estado - con foco en el seguimiento y control de las empresas estatales.

En cuanto al volumen de empleo público en este sector, la incorporación de nuevas empresas en el período 2003-2015 representó un incremento de 3,5 veces la dotación de los recursos humanos, pasando de 27.000 a 120.885 trabajadores⁹. Así, la cantidad promedio de trabajadores por empresa pública alcanzó los 3.778 trabajadores, los cuales representaban en total el 1% del total del empleo de la economía en 2015¹⁰.

⁸ No se consideran las empresas en liquidación ni con participación minoritaria del Estado. Los datos para la OECD (2012) corresponden a 27 países, sin incluir a Polonia y Hungría que tienen más de 300 empresas públicas cada uno. Los datos para América Latina corresponden a 12 países (Musacchio, Pineda Ayerbe y García 2015).

⁹ Los datos de empleo fueron calculados a partir de los informes de gestión y de los informes de SIGEN de 33 empresas públicas para las cuales se consiguió dicha información.

¹⁰ En términos del volumen de empleo en este sector, los países de la OCDE tenían en 2012 en promedio 5137 empleados por empresa pública los cuales representaban el 3,4% sobre el total del empleo de sus economías. Los países de América Latina tenían en ese mismo año 2786

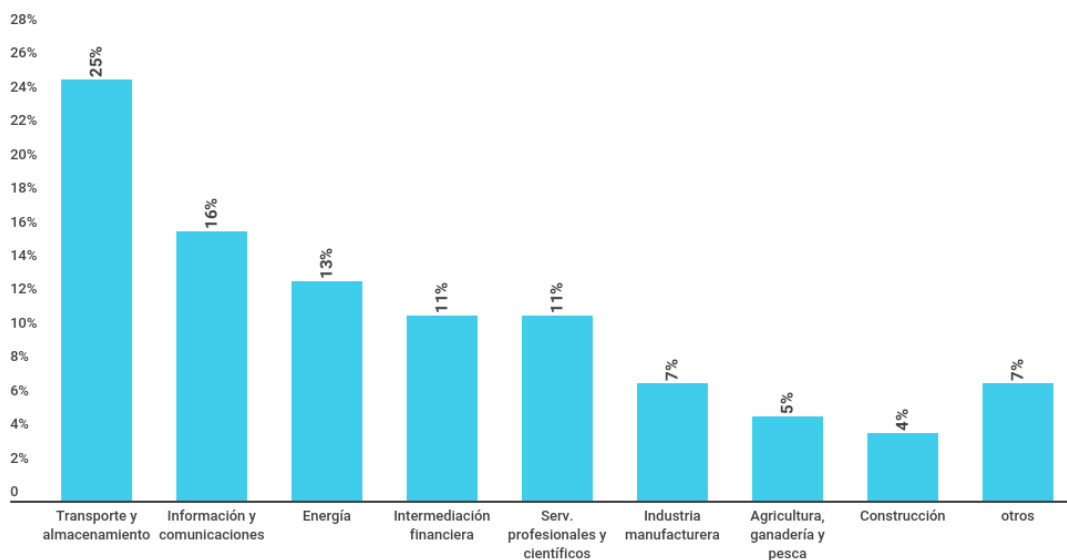
Para 2016, se observó un incremento leve (inferior al 1%) en el nivel de empleo en las empresas públicas, que pasaron a tener 121.790 trabajadores.

Asimismo, la incorporación de nuevas empresas reconfiguró el ámbito del Estado nacional como productor directo de bienes y servicios con énfasis en la provisión de servicios de transporte ferroviario y aéreo, la generación y distribución de energía, la provisión de servicios de telecomunicaciones y la producción de manufacturas en sectores vinculados a la industria petrolera, naviera y aeronáutica.

De esta manera, en la actualidad más del 50% de las empresas públicas del sector público nacional se encuentran vinculadas a los sectores de transporte, información y comunicaciones, y generación y distribución de energía empleando a casi el 70% de los trabajadores de este segmento de la administración pública (**Gráfico 7 y 8**).

Gráfico 7

Distribución de las empresas públicas nacionales por clasificación de actividad económica 2016.



Nota: *Energía incluye dos empresas dedicadas a explotación de minas y canteras y cinco empresas dedicadas al suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.

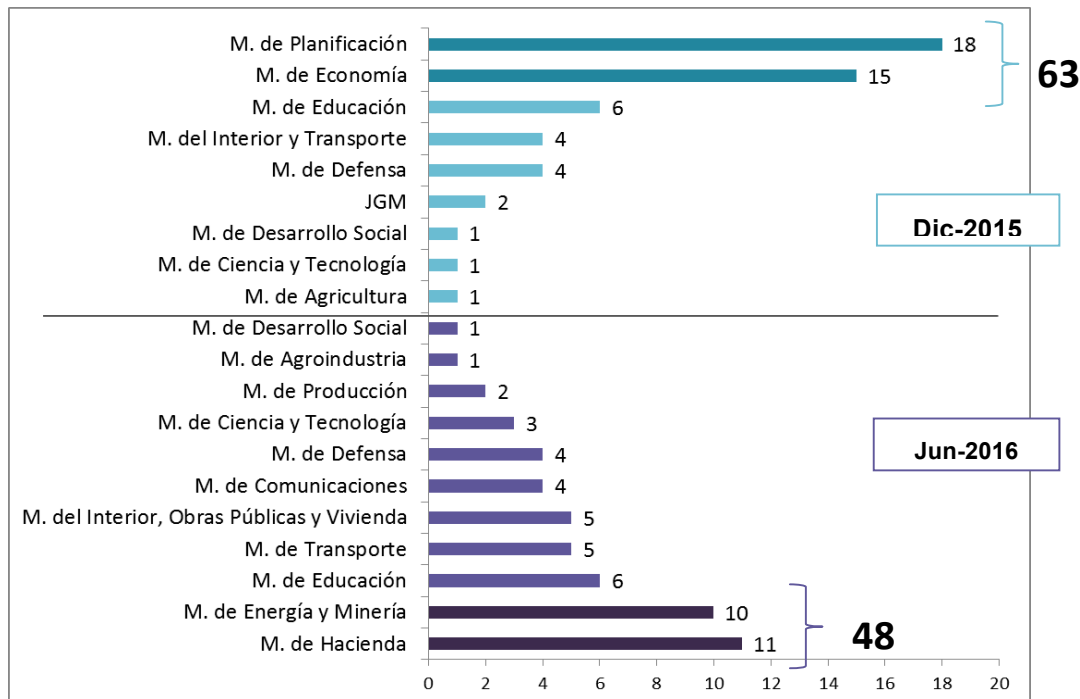
**Otros incluye una empresa de enseñanza, una de suministro de agua y cloacas, una de servicios artísticos, culturales y deportivos, y una de administración pública, defensa y seguridad social obligatoria

Fuente: CIPPEC sobre la base de GPS del Estado, CIPPEC.

empleados promedio por empresa los cuales representaban el 0,65% sobre el total del empleo. Los datos de empleo para América Latina corresponde a Brasil, Chile, Colombia y Perú.

Gráfico 8

Distribución de empresas públicas nacionales por jurisdicción (Dic-2015 vs. Junio-2016)



Fuente: CIPPEC sobre la base de Mapa del Estado del Ministerio de Modernización e Infoleg

Empleados públicos: cuántos, cómo y en dónde

Las estadísticas sobre empleo público presentan importantes limitaciones en nuestro país: no hay datos estadísticos oficiales consolidados para los tres niveles de gobierno, las fuentes están discontinuadas a lo largo del tiempo y tampoco existe un organismo estatal encargado de construir y publicar información fidedigna.

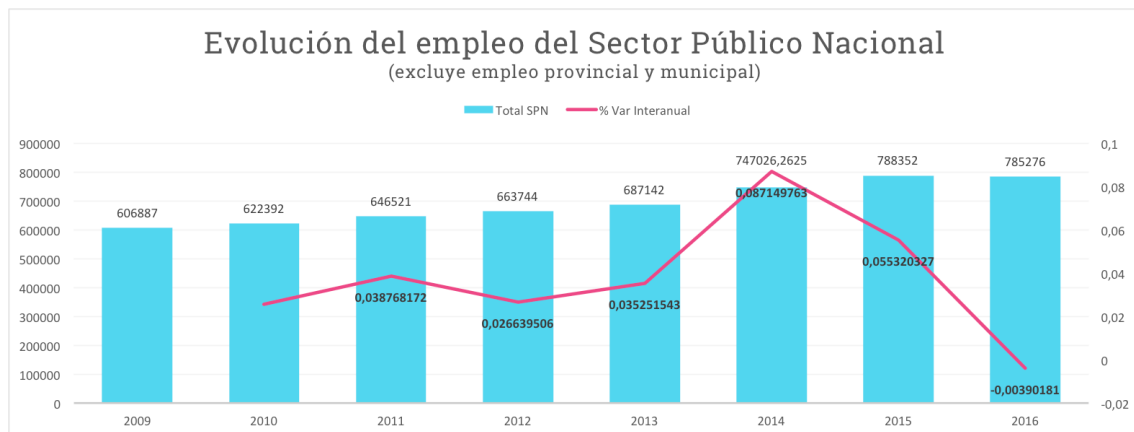
Sí podemos saber que, de acuerdo a los datos de la encuesta anual de hogares urbanos (EAHU), entre 2010 y 2014, la cantidad de trabajadores estatales pasó de 3,3 a 3,9 millones. Es decir, el Estado en todos los niveles de gobierno incorporó 600,000 nuevos empleados públicos. Así para 2016, el empleo público representaba el 18,8% del total de trabajadores¹¹. Casi 2 de cada 10 trabajadores en la Argentina se desempeñaban en alguna repartición estatal del orden nacional, provincial o municipal.

Sin embargo, el ritmo y la intensidad del crecimiento del empleo estatal no se comporta en forma homogénea para los tres niveles de gobierno. En términos

¹¹ El peso del empleo público en la Argentina supera el promedio de América Latina. De acuerdo a datos de CEDLAS (2015), la participación del empleo público en el total de ocupados en América Latina ronda en promedio el 12%.

relativos, el empleo público nacional había registrado un crecimiento constante en la cantidad de empleados públicos en el período 2009- 2015 a un ritmo promedio del 4% anual. Esta tendencia se frenó en el año 2016, con una caída en términos absolutos y relativos desestacionalizada del 0,4% (Gráfico 9), contrastando en mayor medida con la continua marcha ascendente del empleo estatal en provincias y en municipios.

Gráfico 9



Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Fiscal y Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial del Ministerio de Modernización

Este dato cobra relevancia por dos motivos fundamentales. En primer lugar, luego de siete años de crecimiento continuo el empleo público a nivel nacional (incluso con amesetamiento del empleo privado) no sólo detuvo su crecimiento sino que se contrajo. Esta leve caída encuentra su correlato con las iniciativas impulsadas por la nueva administración apenas iniciada su gestión de revisar los procesos concursales y de selección de personal. A través del Decreto 254/2015 se propuso revisar los concursos de selección de personal de los últimos dos años y las designaciones efectuadas en los últimos tres. En consonancia con el espíritu de esta norma y con el propósito de continuar trabajando en pos de controlar el crecimiento del empleo público, en enero de 2017 se dictó la Decisión Administrativa 12/2017, que dispuso el congelamiento de cargos estableciendo límites a la contratación de personal. Dicha norma determinó que las distintas entidades que componen el Poder Ejecutivo Nacional no podrán incrementar sus plantas de personal contratado, tomando como tope las cantidades existentes al 31 de diciembre de 2016.

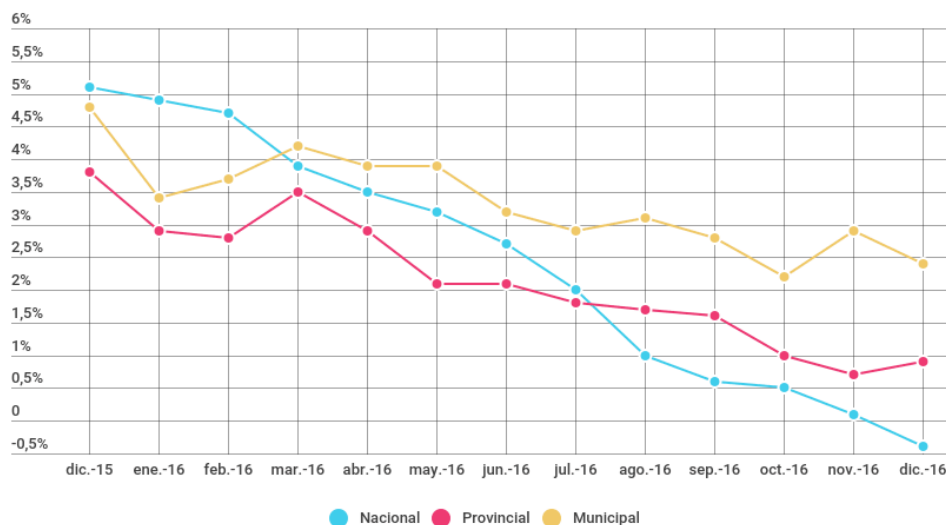
En segundo lugar, esta caída se da en el marco de un aumento de la estructura organizacional de la Administración central. Si bien no se expandió la dotación de personal de la Administración Pública Nacional frente a la proliferación de nuevas estructuras, sí lo hicieron los cargos políticos, como vimos en el primer apartado de este trabajo.

No obstante ello, resulta fundamental tener en cuenta que en Argentina, el 79% de los empleados públicos trabaja en las estructuras estatales de las provincias y municipios. Así, el sector público nacional explica apenas el 21% del empleo público total, como

resultado de un largo proceso de descentralización de las funciones estatales comenzado en los años setenta y continuado luego a lo largo de los noventa (**Gráfico 10**).

Gráfico 10

Evolución de la tasa de variación anual del empleo público nacional, provincial y municipal. Período Dic-15/Dic-16



Fuente: segundo informe de seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

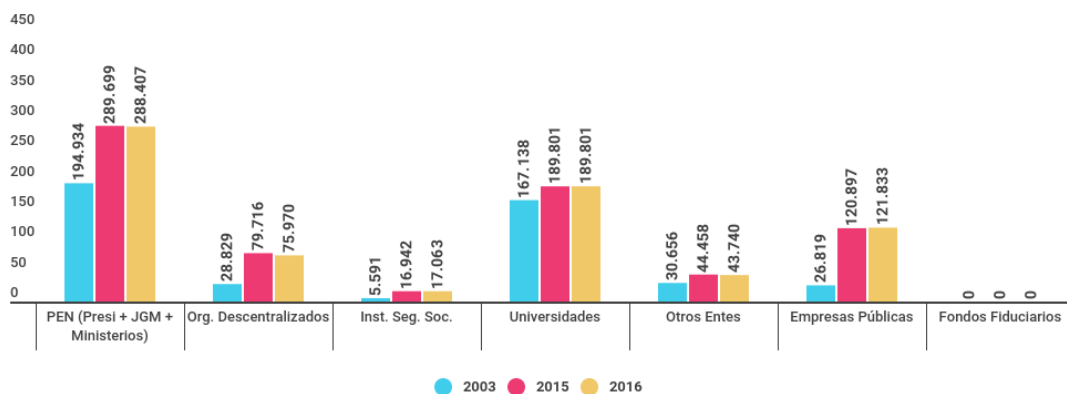
Cabe destacar que el déficit de un marco normativo homogéneo continúa multiplicando formas de contratación que confluyen en situaciones de inequidad y precarización laboral: tanto en el período 2010 - 2015 como en el año 2016 para la administración pública centralizada, al menos un 30% de los trabajadores estatales prestan servicios a través de modalidades de contratación de obra y servicios contemplados en los decretos 1318/11 y N°1421/02, como así también mediante los convenios de cooperación a través de las Universidades. Este punto constituye el desafío de promover y consolidar, en forma coherente y sistematizada, el voluminoso y heterogéneo sistema de “reglas de juego” que orientan la gestión de los empleados públicos. Centrar el foco de análisis en la calidad de los recursos humanos y las modalidades de reclutamiento y ascenso de los trabajadores estatales, especialmente cuando estos parámetros no responden estrictamente a criterios de mérito y profesionalismo.

Como se observó, en el período 2003- 2015 la proliferación de nuevas estructuras estatales se concentró en los ámbitos de la administración centralizada, los organismos descentralizados, las empresas y universidades públicas. Este aumento del tamaño de la estructura organizacional del sector público nacional se correspondió con un incremento en los niveles de empleo público. Sin embargo el ritmo e intensidad

del crecimiento de los recursos humanos no fue homogéneo ni de carácter línea (**Gráfico 11**).

Gráfico 11

Evolución del empleo público por segmento 2003-2015-2016

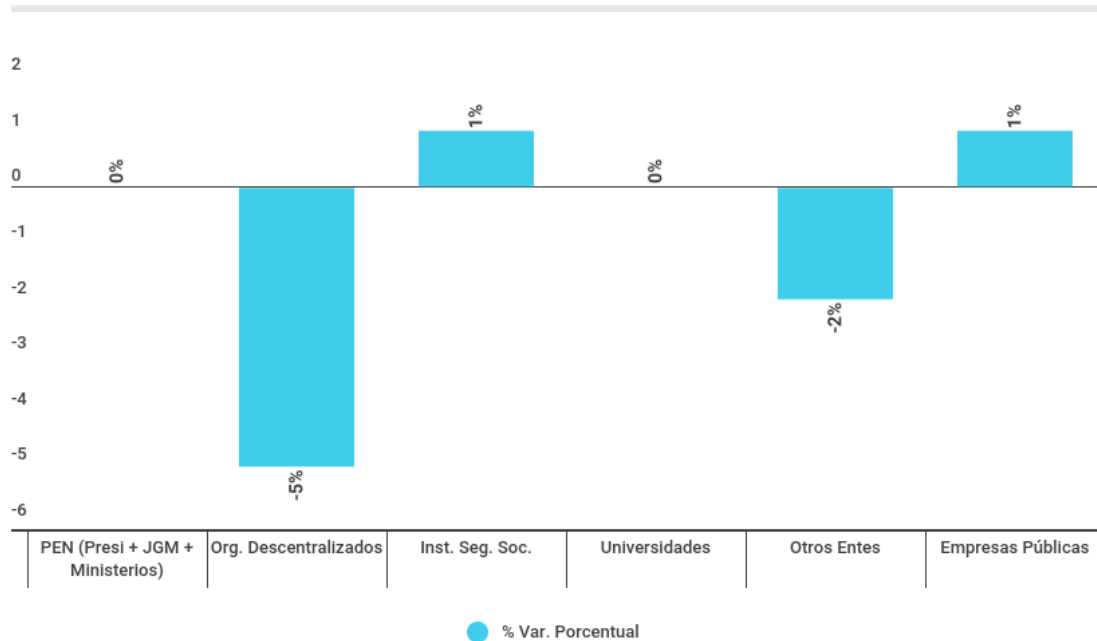


Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Fiscal y Dirección Nacional de Gestión de Información y Política Salarial del Ministerio de Modernización

Del mismo modo, se observa una tendencia invertida en el año 2016, donde pese a la creación de nuevas agencias estatales, principalmente en la órbita de la administración central, los niveles de empleo público se contraen (**Gráfico 12**).

Gráfico 12

Variación porcentual del empleo público por segmento 2015-2016



*Universidades: no se hallaron datos.

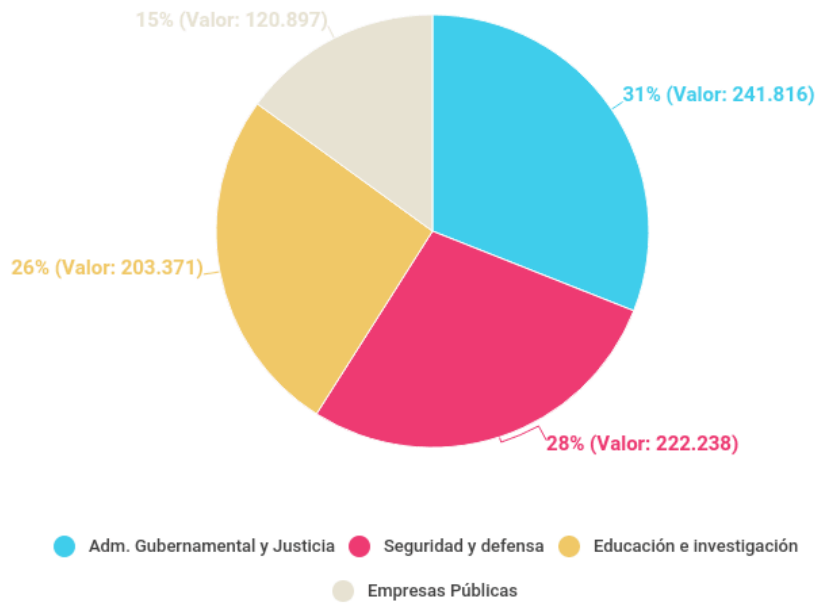
Fuente: CIPPEC

Otra dimensión del análisis del empleo público se concentra en la distribución del perfil de los trabajadores que desempeñan tareas y funciones en el sector público nacional. 3 de cada 10 empleados públicos nacionales realizan tareas administrativas, mientras que las funciones de seguridad y defensa, educación e investigación y el personal involucrado en las empresas estatales explican la mayor parte de las actividades asociadas al empleo público nacional (**Gráfico 13**).

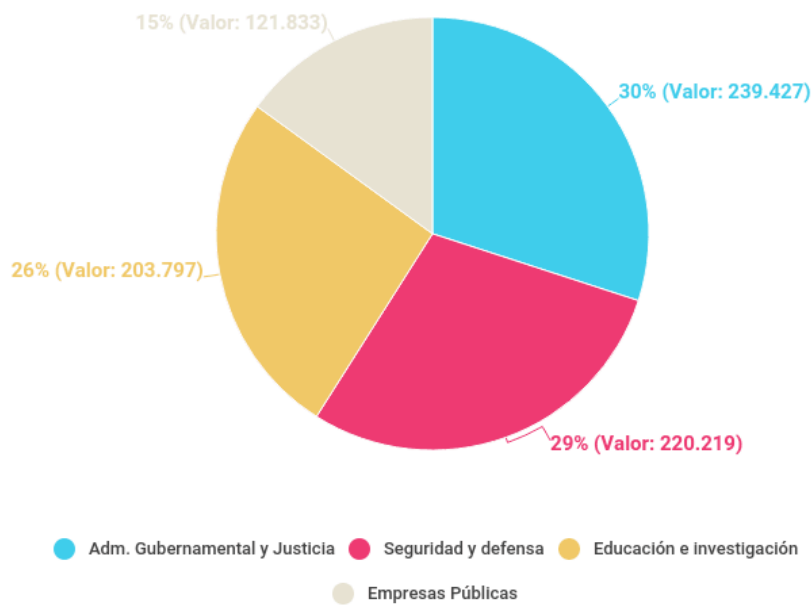
Gráfico 13.

Empleo público nacional por función 2015-2016

2015



2016



Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Fiscal

Alta Dirección Pública: la llave de las políticas públicas

Un segmento de la administración central de importancia estratégica por sus funciones vinculadas al asesoramiento en materia de formulación de políticas públicas o entrega de servicios es la Alta Dirección Pública (ADP), el conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de “vaso comunicante” entre las esferas políticas y la burocracia. Quienes conforman la ADP, en definitiva, son los responsables de gestionar estratégicamente y operativamente una organización estatal así como también, gestionar su entorno político.

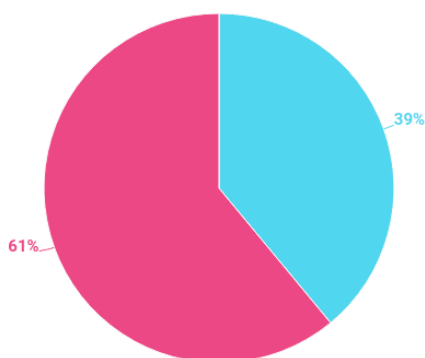
En estos últimos 16 años la designación de los miembros de la ADP fue discrecional. En efecto, mientras en 2003 un 75% de la ADP se encontraba ocupado por un cuerpo gerencial que había ingresado por concursos, a fines del 2015 el 76% de los miembros integrantes del cuerpo directivo se encontraban designados bajo el formato de “asignación transitoria de funciones superiores” figura que permite exceptuar, los procesos de concurso y los requisitos exigidos por la norma para el acceso a la dirección pública.

Esta tendencia no ha sido revertida por la actual administración. Los siguientes gráficos muestran la comparación entre 2015 y la actualidad, siendo las diferencias poco significativas para hablar de una Alta Dirección Pública Profesional (**Gráficos 14 a 21**).

Gráfico 14-15

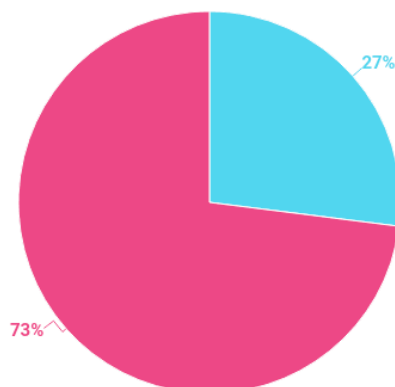
Requisitos profesionales de la Alta Dirección Pública 2015-2016

2015



● Cumple requisitos profesionales ● Exceptuando requisitos profesionales

2016



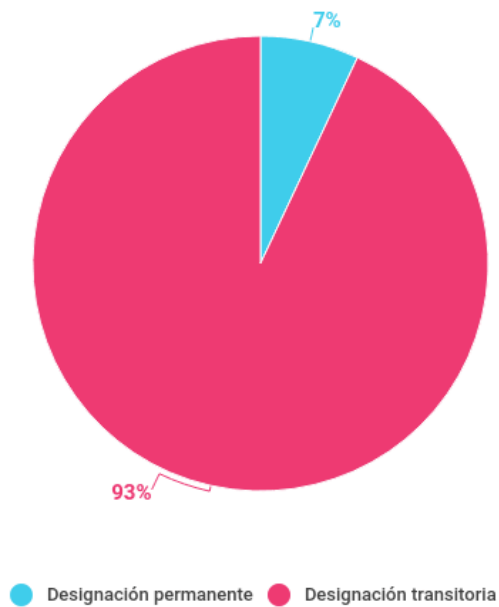
● Cumple requisitos profesionales ● Exceptuando requisitos profesionales

Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial e Infoleg

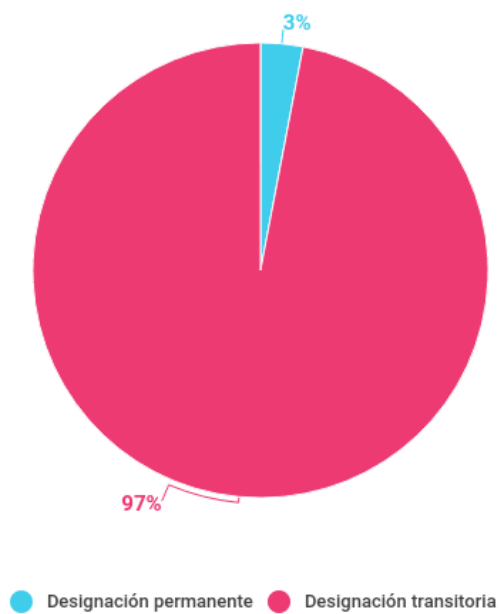
Gráfico 16-17

Modalidad de designación de la Alta Dirección Pública 2015-2016

2015



2016

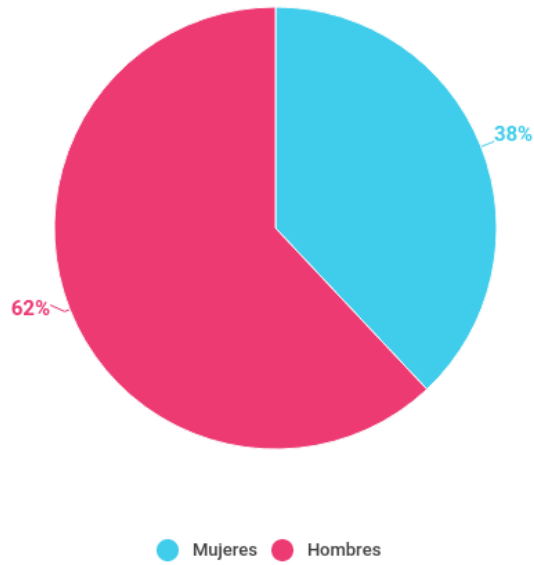


Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial e Infoleg

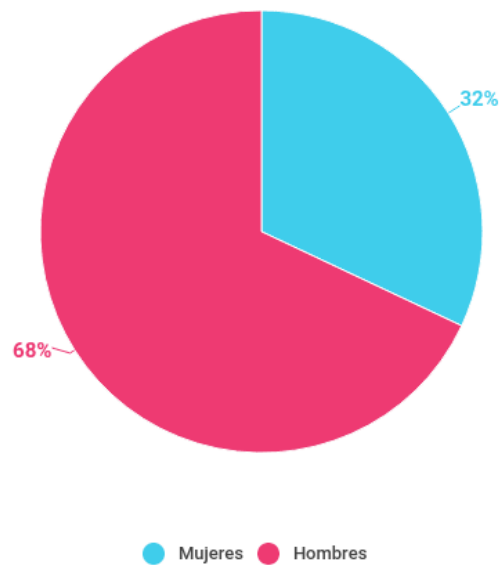
Gráfico 18-19

Género de la Alta Dirección Pública 2015-2016

2015



2016

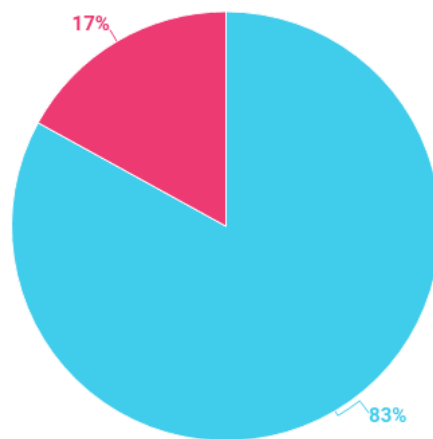


Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial e Infoleg

Gráfico 20-21

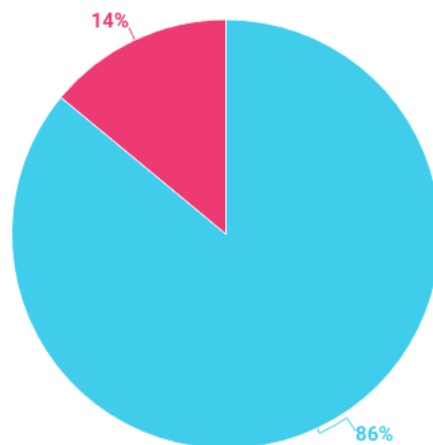
Formación de la Alta Dirección Pública 2015-2016

2015



● Título de grado/posgrado ● No posee título

2016



● Título de grado/posgrado ● No posee título

Fuente: CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial e Infoleg

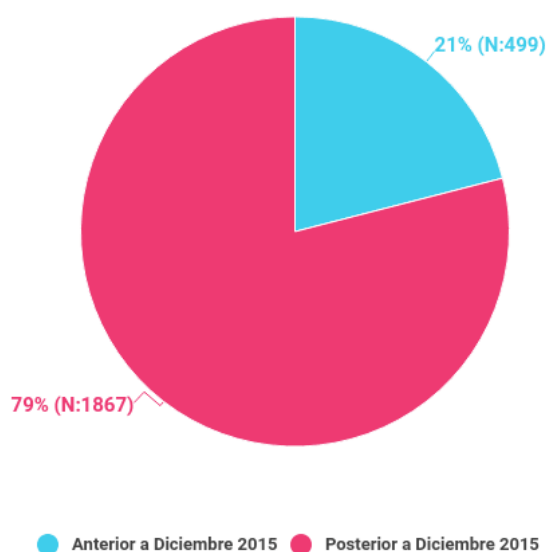
El nuevo gobierno, designó al 80% de los actuales integrantes del segmento de la ADP (Gráfico 22), por criterios de confianza, bajo formulas de transitoriedad, signados por la excepción a los requisitos mínimos de acceso que señala la normativa, y sin dar cuenta de los resultados que obtienen.

Como contrarcarra vale resaltar un incremento en el ritmo de las convocatorias a concurso durante los años 2016 y 2017 de 11 y 17 cargos con funciones ejecutivas respectivamente en los museos nacionales y dependencias del Ministerio de Cultura, tomando en consideración que desde el establecimiento del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en reemplazo del SINAPA solamente se convocaron 7 procesos de concursos en el año 2011 (en el ámbito del Ministerio de Ciencia y Tecnología) y otros 3 en 2014 (en el Instituto Nacional de Vitivinicultura).

Si bien inicialmente esta modalidad de designación resultó un instrumento legal que permitió durante el año 2002, en una etapa de crisis y un contexto de emergencia económica y administrativa, mayor flexibilidad y control sobre los agentes estatales con funciones ejecutivas, su utilización intensiva ha derivado en la instalación de un modelo de gestión en el cual las necesidades directivas se determinan exclusivamente en función de las prioridades de gestión de la autoridad política de turno, en muchos casos influenciadas principalmente por la coyuntura y objetivos de corto plazo.

Gráfico 22

Período de designación de la Alta Dirección Pública – diciembre 2016 (SINEP)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Boletín Oficial e Infoleg.

Cosa de hombres: Género y política

Argentina ha sido reconocida en la región como un país pionero en materia de impulsar equidad de género en la actividad pública. Fue el primer país en adoptar acciones afirmativas para incorporar a la mujer a cargos políticos electivos, con la sanción de la Ley de Cupo Femenino en 1991. Sin embargo, este avance en materia de equidad en el Poder Legislativo no ha tenido su correlato en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en donde el nivel de participación femenina evidencia un crecimiento más tímido y sinuoso.

Si observamos la evolución del total de designaciones realizadas a ministras desde 1983 a 2016, por período presidencial, nos encontramos con que la tendencia de incorporación creciente de mujeres a la vida pública desde el regreso de la democracia se ha visto interrumpida en tres ocasiones.

El primer retroceso se evidenció durante la primera presidencia de Carlos Menem, quien contó con un gabinete ministerial integrado exclusivamente por hombres, a diferencia de su predecesor, Raúl Alfonsín, quien designó a una mujer como ministra.

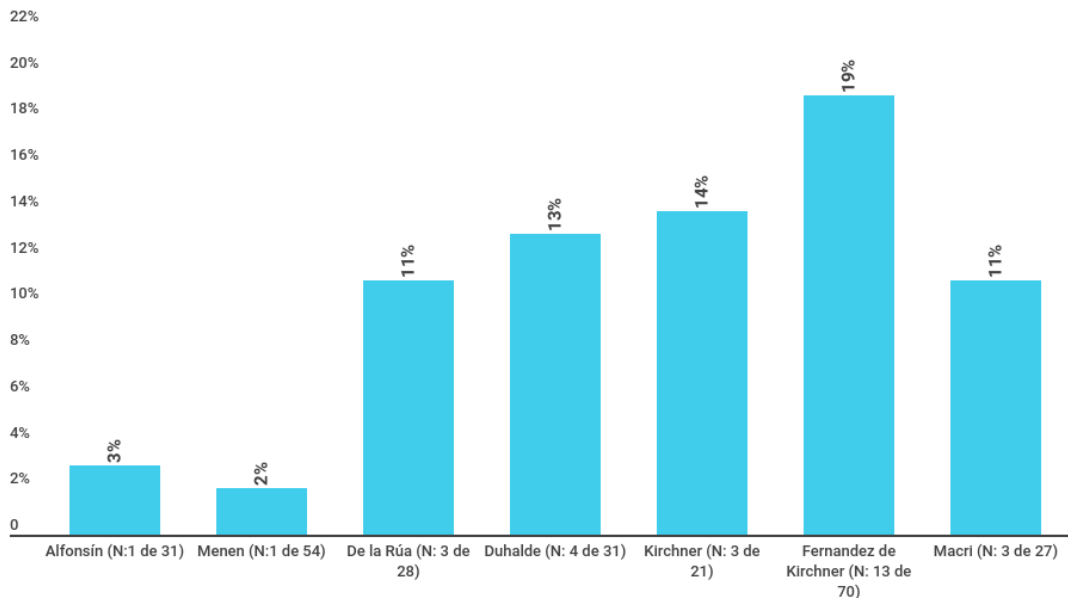
El segundo retroceso se evidenció entre las dos gestiones de la ex presidente Cristina Fernández con la designación de una ministra menos en el período 2011-2015 con respecto a su primer mandato.

Por último, la tercera interrupción de la tendencia incremental se produjo con la gestión de Cambiemos. Si analizamos el total de designaciones a ministros/as realizadas por Mauricio Macri en sus dos primeros años de gestión, observamos que el 11%¹² de sus designaciones han sido mujeres. Este escenario supone una caída con respecto a los gabinetes de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien designó a un 16% de mujeres durante su segundo mandato (**Gráfico 23**).

¹² Susana Malcorra en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (renuncia en 2017), Carolina Stanley en el Ministerio de Desarrollo Social y Patricia Bullrich en el Ministerio de Seguridad.

Gráfico 23

Evolución del porcentaje de mujeres designadas como ministras por presidencia (1983-2016)



Referencias:

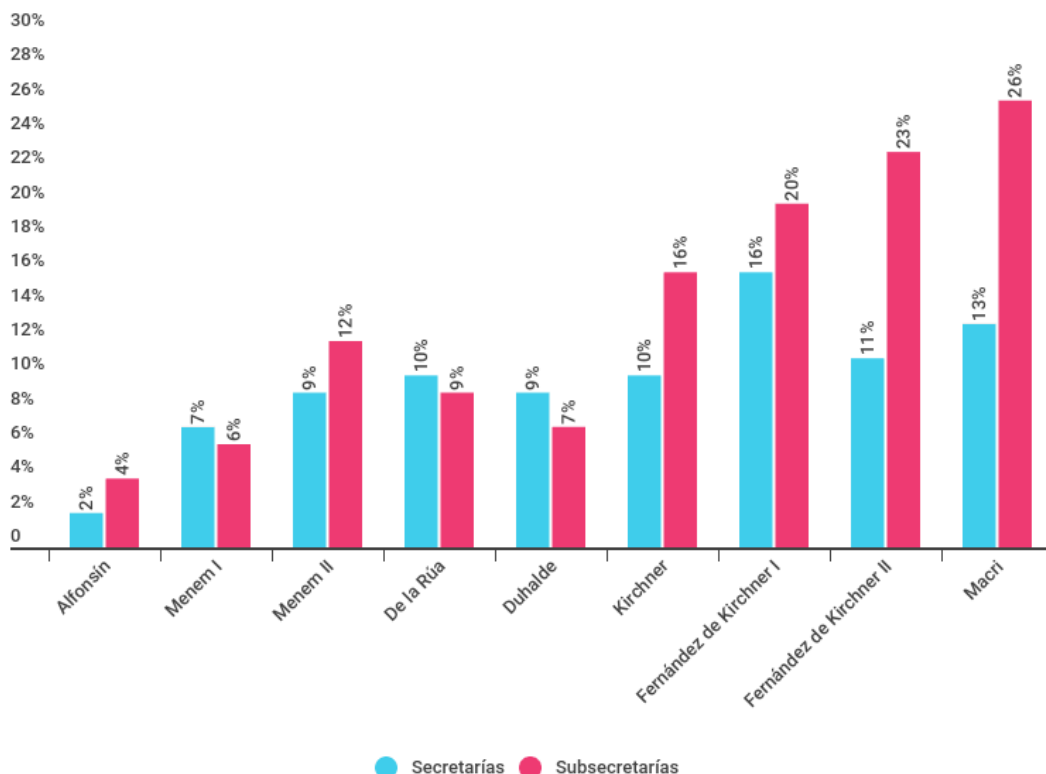
Cantidad de ministerios por período (sin contar la jurisdicción "Presidencia"): Alfonsín (8), Menem I (9), Menem II (9), De la Rúa (10), Duhalde (11), Kirchner (11), Cristina Fernández I (16), Cristina Fernández II (17), Mauricio Macri (22)

Fuente: elaboración propia sobre la base de GPS del Estado y Boletín Oficial

Si expandimos nuestro análisis hacia el resto de los puestos de decisión políticos de la administración central del PEN, podemos observar que los niveles de participación femenina en cargos de secretarías y subsecretarías también se han incrementado en las últimas décadas, aunque su evolución ha sido testigo de algunas regresiones, fundamentalmente durante las presidencias de De la Rúa y Duhalde (Gráfico 24).

Gráfico 24

Evolución del porcentaje de mujeres designadas como secretarías y subsecretarías por presidencia (1983-2016)

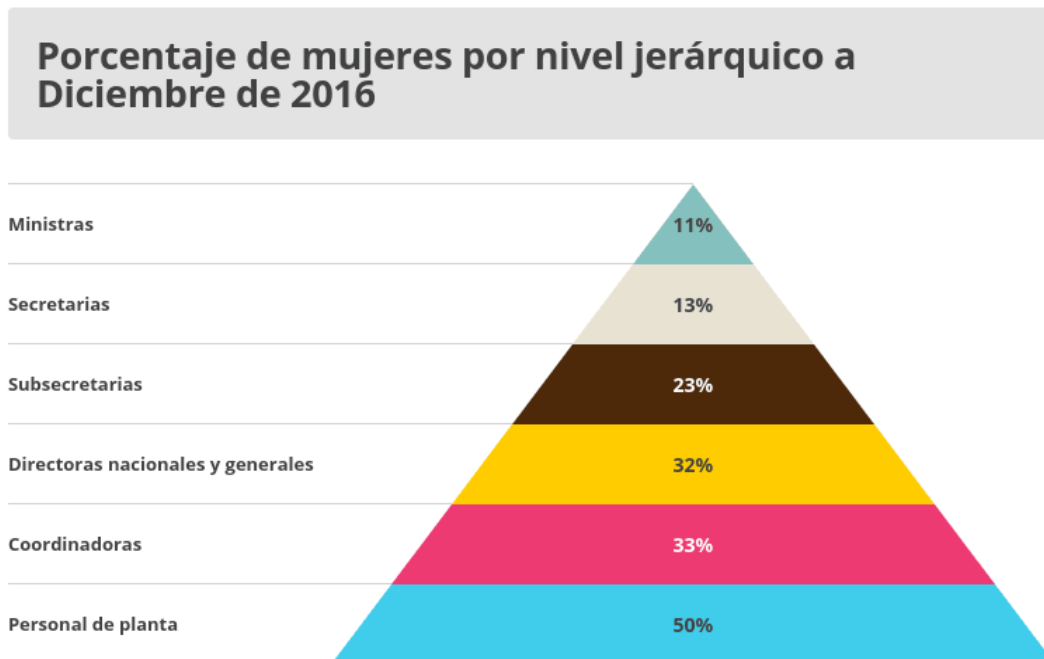


Fuente: elaboración propia sobre la base de GPS del Estado y Boletín Oficial

Otro segmento de la administración central de crucial importancia por sus funciones vinculadas al asesoramiento en materia de formulación de políticas públicas o entrega de servicios, y que reproduce, aunque en menor medida, niveles de segregación vertical, es la Alta Dirección Pública (ADP). En 2016, las mujeres fueron titulares del 32% de las direcciones nacionales, generales y simples (contra un 38% en 2015), y un 33% de las coordinaciones.

Estos datos confirman que el nivel de representación femenina en puestos de decisión del PEN es bajo. Si bien las mujeres representan actualmente alrededor del 50% de la fuerza de trabajo empleada por la administración central del PEN (aunque el dato no contempla a las fuerzas de seguridad y defensa), esta composición casi paritaria en la base piramidal no se refleja en las altas esferas o puestos de decisión tanto políticos como técnicos. La presencia femenina disminuye a medida que se asciende en la pirámide de poder de la administración pública nacional (Gráfico 25).

Gráfico 25



*Ministras: contempla el total de designaciones a mujeres sobre el total de designaciones realizadas en el gabinete (dic-2015 a dic-2016).

*Los restantes cargos contemplan la composición de los cargos por sexo a diciembre de 2016

Fuente: elaboración propia sobre la base de GPS del Estado

Adicionalmente la presencia femenina en puestos de decisión es despareja. Además de su baja presencia en puestos de decisión, se observa un desplazamiento de la mujer a ciertos ámbitos ocupacionales específicos, habitualmente considerados “femeninos” o de menor prestigio (Krook y O’Brien, 2012). Los Ministerios de Defensa, Hacienda, Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y Finanzas no tenían en 2016 ningún cargo de ministra, secretaria o subsecretaria ejercido por una mujer, mientras que entre 2011-2015 estos mismos ministerios contaban con un 11%, 27% y 30%¹³ respectivamente (Finanzas no existía). Por su parte, aquellos ministerios con mayor representatividad eran entonces Desarrollo Social (43% en 2016, 50% entre 2011-2015), Salud (40% en 2016, 20% entre 2011-2015) y Educación (36% en 2016, 29% entre 2011-2015).

¹³ Estos porcentajes contemplan de manera consolidada los cargos de Secretarios/as y Subsecretarios/as.



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org