

INAP

Serie 30 años del Consejo Federal
de la Función Pública (CoFeFuP)

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

**Género y empleo público.
Política pública y conocimiento
para la reducción de las desigualdades**

Julia Ruiz, Jessica Montiel y Abril García Mur

107

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**Género y empleo público.
Política pública y conocimiento
para la reducción de las desigualdades**

Julia Ruiz, Jessica Montiel y Abril García Mur

107

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Mag. Leandro Bottinelli

Director Institucional del INAP

Índice

Presentación de la Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública	6
1 Prevención y abordaje de la violencia laboral con perspectiva de género y diversidades	17
2 Género y acceso laboral en el ámbito público federal: proyecto de investigación en proceso	33

PRESENTACIÓN

Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública

En 2022 se cumplen 30 años de la creación del Consejo Federal de la Función Pública. Con el objetivo de conmemorar la continuidad de este espacio de diálogo con articulación federal y reflexionar sobre los desafíos futuros, la Dirección de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del INAP en colaboración con el CoFeFuP, lanza la Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP). Se trata de una colección en donde se reflexiona sobre experiencias de gestión pública provinciales y se las difunde, con el fin de promover la mejora de las capacidades públicas en temas de empleo e innovación desde una perspectiva genuinamente federal.

Cada publicación de esta serie recupera el trabajo articulado de diferentes áreas de la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación con los gobiernos provinciales, que —a través del CoFeFuP y el INAP— tomaron la iniciativa de abrir este espacio para conocer y divulgar múltiples y valiosas experiencias de políticas públicas en las 23 jurisdicciones provinciales y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta serie, además, es un reconocimiento a la continuidad de una verdadera política de Estado que, a lo largo de tres décadas, trascendió diversas coyunturas político-institucionales e impulsó —no sin altibajos— la construcción de un federalismo concertado, la búsqueda de ejes de acción estratégicos, la convergencia de intereses y el compromiso responsable del elenco múltiple de actores que participa del diseño e implementación de las políticas públicas.

Desde el Consejo se realizan estudios, se promueven herramientas de gestión y estrategias acordadas para el desarrollo de políticas públicas que contribuyan a la construcción de un Estado efectivo, eficiente, presente y estratégico en beneficio de las ciudadanas y los ciudadanos de nuestro país. La Serie 30 años del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFup) recupera algunas experiencias relevantes de las tantas que se han gestado en el encuentro de la Nación con las provincias, y de las provincias entre sí.

El propósito principal de este conjunto de trabajos es poner en valor los saberes y las experiencias de quienes gestionan las políticas públicas en las diferentes áreas. Cada cuaderno aborda distintas temáticas y describe diferentes modos de organización de las experiencias, donde las lectoras y los lectores podrán encontrar, en algunos, los fundamentos y los horizontes de transformación que las políticas proponen; y en otros, las metodologías, las herramientas de trabajo y los aprendizajes que emergen de los recorridos de gestión.

Esta serie aborda temáticas asociadas a la gestión del empleo público, la formación y el diseño de políticas en torno a la temática de género, la planificación de políticas públicas, las políticas de innovación y de modernización administrativa, y el desarrollo de herramientas para la interoperabilidad asociada a la integración de los procesos.

De esta manera, nos proponemos alentar la difusión y la colaboración horizontal como parte de las acciones de la Secretaría de Gestión y Empleo Público para consolidar los espacios federales que aportan al fortalecimiento del Estado en todos sus niveles y jurisdicciones.

Vanesa Arrúa

Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública

Pablo Nemiña

Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones
del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)

Género y empleo público. Política pública y conocimiento para la reducción de las desigualdades

Coordinadoras/es

Vanesa Arrúa

Licenciada en Trabajo Social y doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora titular en la Licenciatura en Comunicación Social de la UNLP. Integra el Centro de Investigación en Comunicación y Políticas Públicas de la misma universidad. Desde 2021, es coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP).

Ramiro Coronel Román

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor adjunto e investigador de la UNLP. Coordinador técnico de la Comisión de Planificación, Evaluación y Calidad de las Políticas Públicas del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP).

Pablo Nemiña

Doctor en Ciencias Sociales y licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Investigador adjunto del Conicet, con sede en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales de Flacso. Director de Gestión del Conocimiento, Investigación y Publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Autoras

Julia Ruiz

Secretaria de Estado de Gestión Pública de la Provincia de Santa Cruz.
Representante de la provincia de Santa Cruz en la Asamblea CoFeFuP.

Jessica Montiel

Secretaria de Estado de Empleo y Relaciones Laborales de la Provincia de Santa Cruz. Integrante de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Prácticas Responsables.

Abril García Mur

Asesora en Investigación y Género. Equipo CoFeFuP.

Presentación

Gladis Mazza*

Desde el Consejo Federal de la Función Pública presentamos en este *Cuina* dos artículos que reflejan el trabajo y la agenda que emprende el consejo en las temáticas referidas a la búsqueda de la igualdad y la equidad en las Administraciones Públicas a nivel federal. La transversalización e institucionalización de la perspectiva de género y diversidad es una de las tareas que se propone llevar adelante para fortalecer el derecho a la igualdad de oportunidades y trato entre las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles.

Los artículos presentados se enfocan en dos estrategias centrales de trabajo. Por un lado, el avance en los protocolos de género que garanticen ambientes laborales libres de violencias por razones de género y, por el otro, la construcción de diagnósticos sobre las desigualdades de género presentes en la Administración pública para la promoción de políticas de igualdad basadas en evidencia.

La Administración pública puede definirse como un «sistema dinámico —integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales— a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada» (Carrillo Castro, 1988, como se citó en Galindo Camacho, 2000, p. 6). Como sistema, debería ser imparcial, responsable, justo e igualitario (Gender Equality in Public Administration [GEPa], 2014). A pesar de ello,

* Subsecretaria de Recursos Humanos de la provincia de Formosa y Coordinadora de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Prácticas Responsables del CoFeFuP.

la Administración pública no se encuentra exenta de la reproducción de desigualdades basadas en roles y estereotipos sociales de género.

Esta reproducción de la desigualdad tiene efectos concretos, por ejemplo, sobre las condiciones laborales de las mujeres que se desempeñan dentro de la función pública. Esta desigualdad se materializa a través de diferencias remunerativas, exclusión y obstaculización del acceso a los cargos de decisión, la discriminación y la perpetuación de violencias por razones de género. La Administración pública, entre sus principales objetivos, debería propulsar la igualdad de género basada en los principios de los derechos humanos, aun así «sigue siendo a menudo una institución patriarcal que perpetúa las tradiciones, actitudes y prácticas basadas en el género» (GEPA, 2014, p. 8).

Como indica Castellani (2020), las desigualdades se pueden observar, cuantificar y comparar a partir de la brecha de género como construcción analítica. En materia de empleo público, la brecha de género permite medir y analizar las diferencias de acceso, ascenso, permanencia y condiciones laborales que no se basan en normativas o criterios de idoneidad de las personas. Esas diferencias, o desigualdades, están basadas en representaciones sociales de género que tienen múltiples consecuencias. Las mujeres acceden a trabajos de menor calidad y mayor informalidad, se les cercena el acceso a determinados trabajos «masculinizados», y cuando acceden a los mismos trabajos que sus varones pares reciben menos remuneración o mayor carga de trabajo, y el camino para acceder a puestos jerárquicos se encuentra obstaculizado por su condición de género.

Por otro lado, dentro de la Administración pública se registra una perpetuación de la violencia laboral por razones de género. La violencia de género es una «pandemia silenciosa» (ONU Mujeres, 2020) que se

expresa hacia las mujeres y personas LGBTI+ en todos los ámbitos de la vida social, laboral y política. El empleo público no se encuentra exento. El convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2019, reconoce que la violencia y el acoso por razones de género «afectan a la calidad de los servicios públicos y privados, y pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente». A su vez, reconoce que este tipo de violencias causa daño físico, psicológico, sexual y económico. En ese sentido, se destaca la urgencia que supone en el mundo laboral avanzar hacia políticas concretas que las erradique.

Nuestro país es pionero en materia de políticas de género y diversidad. En lo que hace al Estado nacional y los Estados provinciales, se evidencian avances concretos en materia de legislación e iniciativas que propenden hacia la igualdad de oportunidades y la erradicación de las violencias por razones de género. En el ámbito nacional y en materia de empleo público se destacan la Ley Micaela, la promoción del Cupo Laboral Travesti Trans, la creación de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género, la consolidación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Géneros, entre otras iniciativas. En el nivel federal, los Estados provinciales registran avances y trabajo concreto sobre protocolos de género, cupos de inclusión, planificación de presupuestos con perspectiva de género, capacitación en materia de género y empleo, entre otras políticas.

En este contexto se enmarcan los esfuerzos federales de la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Prácticas Responsables. El trabajo conjunto y de articulación entre el representante del ámbito nacional y representantes de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires busca fortalecer la institucionalización de la perspectiva de género y diversidad en materia de empleo público en las administraciones de cada jurisdicción, junto con

la transversalización de esta perspectiva. Institucionalizar implica «hacer visible, contable, y evaluable un conjunto de variables sociales y económicas referentes al género, excluidas actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas y de los modelos de política» (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, p. 54). Transversalizar supone que cada proceso estatal —independientemente de tener su foco en políticas o población atravesada por el género— debe contar con una mirada que reconozca las condiciones de género y que las transforme si las encuentra desiguales e injustas (Rodríguez Gustá, 2008). Ambos son procesos estratégicos hacia la igualdad y equidad de oportunidades en todos los niveles de la Administración pública (Flores, Lescano y Molina, 2021).

Los textos que se presentan en este *Cuinap* reflejan el trabajo de la agenda de la Comisión y las discusiones centrales sobre género. Estos artículos resaltan la pertinencia de erradicar la violencia laboral por razones de género en el empleo público y la relevancia de avanzar en políticas que reduzcan la brecha de género en el acceso y ascenso laboral de las mujeres.

El artículo de Ruiz y Montiel, «Prevención y abordaje de la violencia laboral con perspectiva de género y diversidades», describe el proceso y la estructura de aprobación e implementación de un Protocolo de actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la Administración pública de la provincia de Santa Cruz. Allí se describe el marco normativo y las perspectivas que guían el protocolo. A su vez, se especifica la implementación de esta política para la construcción de ámbitos laborales libres de violencias a partir de una mirada integral e integradora. Esto incluye las medidas preventivas, el foco de atención en la mujer que precisa asistencia, los espacios de recepción de denuncias y la capacitación de gestión y resolución de conflictos.

Las autoras presentan una experiencia provincial que es de vital relevancia para la Comisión, la cual ha avanzado en lineamientos básicos para desarrollar protocolos de abordaje de violencia laboral por razones de género para que puedan ser aplicables en otras administraciones provinciales. A su vez, el trabajo de Ruiz y Montiel pone de relieve los marcos normativos e interpretativos con los que se trabaja para avanzar en políticas de género en el empleo público federal. Promover el intercambio de las experiencias de prácticas de gestión sobre aplicación de protocolos o procedimientos en materia de violencia laboral por razones de género en las administraciones públicas configuran un factor fundamental, ya que permite potenciar la colaboración y a su vez desarrollar e impulsar acciones.

El artículo de García Mur, «Género y acceso laboral en el ámbito público federal: proyecto de investigación en proceso», presenta la investigación que se está llevando adelante desde la Comisión para analizar las desigualdades de género que se reproducen en el ámbito del empleo público en el nivel federal. Este proyecto tiene como fin principal producir datos desde y para las administraciones públicas centrales de nuestro país como insumo para el diseño de estrategias de igualdad de género en el ámbito público federal. En la introducción de este artículo se describe el proceso de trabajo y los objetivos de la investigación. Luego se presentan los antecedentes teóricos y la evidencia empírica que permiten sustentar el análisis de la investigación. Allí la autora ofrece los conceptos centrales y la evidencia concreta para comprender la perspectiva de género en el marco del Estado y la Administración pública, las brechas de género y segmentaciones en el mundo laboral, y los determinantes de género de las trayectorias laborales de las mujeres y personas LGBTI+. A continuación, se destaca la relevancia económica de cerrar brechas y se ofrecen las categorizaciones para analizar las políticas de género pertinentes para emprender esta tarea. Por último, el trabajo contiene una reflexión

sobre los desafíos y la relevancia de emprender una investigación desde y para el Estado.

Encarar un proceso de investigación federal de género sobre empleo público precisa de los consensos y esfuerzos de todas las provincias y las comisiones del CoFeFuP. Nuestra comisión ha trabajado en ese sentido integrando a cada una y cada uno de las/os representantes provinciales al proceso de discusión y aprobación del proyecto de investigación. Creemos que construir colectivamente un diagnóstico de género del empleo público federal nos permite avanzar hacia la concreción de políticas públicas que, sustentadas en la evidencia, mejoren la equidad e igualdad en esta materia.

Este *Cuinap* refleja, a partir de dos experiencias concretas, el trabajo cotidiano que emprende nuestra Comisión articulando los esfuerzos y el compromiso provincial y nacional para avanzar hacia una real igualdad de oportunidades en la gestión y el empleo público. Uno de nuestros principales objetivos es generar espacios de sensibilización y acciones de concientización para integrar la perspectiva de género y diversidad en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas que hacen a nuestra materia. Creemos que el trabajo hacia una igualdad efectiva entre las trabajadoras y los trabajadores públicos hace no solo a un Estado más justo, sino también más eficiente hacia la ciudadanía. A su vez, confiamos en que estos avances dentro de los Estados provinciales y el Estado nacional son ejemplo para la construcción de una sociedad más equitativa e igualitaria que erradique las desigualdades y las violencias entre las personas.

Referencias bibliográficas

- Castellani, A. G. (2020). *Brecha de Género en el acceso a los cargos directivos de la Administración Pública Nacional. Argentina 2009-2020*. Secretaría de gestión y Empleo Público de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/brecha-de-genero-8_de_marzo_2021_2.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2019). *Convenio sobre la violencia y el acoso*. N.º 190. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0:NO::P12100_ILO_CODE:C190
- Flores, A., Lescano, R., Molina, J. (2021). Género, empleo público y aislamiento social. Informe Final. Escuela de Gobierno de Chaco.
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Porrúa.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2008). *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*. IIDH.
- Gender Equality in Public Administration, (2014). *Igualdad de Género en la Administración Pública*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates*, (16), 109-129.
- ONU Mujeres (2020). *La pandemia en la sombra: violencia contra las mujeres durante el confinamiento*. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>

Prevención y abordaje de la violencia laboral con perspectiva de género y diversidades

Por Julia Ruiz y Jessica Montiel

Resumen

Con el objetivo de desnaturalizar, prevenir, abordar y erradicar la violencia laboral se aprobó el «Protocolo de Actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la Administración pública con perspectiva de género y diversidades» para garantizar condiciones dignas y equitativas como igualitarias para todas/os las/os trabajadoras/es de la provincia de Santa Cruz.

En este artículo compartimos los principales lineamientos que guían este protocolo. En primer lugar, se presentan las perspectivas transversales de derechos humanos y géneros que conducen a esta herramienta. En segundo lugar, se detalla el marco normativo nacional y provincial sobre el que se sustenta el protocolo. Luego, se desarrollan los principios rectores de esta normativa, y se describen las instancias de su aprobación, las capacitaciones como herramienta de implementación y los procedimientos para su funcionamiento.

Palabras clave

Protocolo, violencia laboral, perspectiva de género y diversidades, Santa Cruz.

Abstract

To denaturalise, prevent, address and eradicate workplace violence, the «Protocol of Action for the denaturalisation, prevention, counselling, orientation, addressing and eradication of workplace violence in the public administration with a gender and diversity perspective» was approved to guarantee dignified and equitable conditions for all workers in the Province of Santa Cruz.

This paper presents the main guidelines that guide this protocol. First, we introduce the cross-cutting human rights and gender perspectives that lead to this tool. Secondly, we present the national and provincial normative framework on which the Protocol is based. Then, we describe the guiding principles of this regulation. Finally, we describe the Protocol in action: the road to its approval, training as an implementation tool, and the procedures for its operation.

Key words

Protocol, workplace violence, gender and diversity perspective, Santa Cruz.

Introducción

La provincia de Santa Cruz se encuentra en un proceso firme de avances en materia de políticas para la igualdad de oportunidades en el ámbito del empleo público. La reciente creación del Ministerio de la Igualdad e Integración de la provincia se enmarca en el esfuerzo por garantizar un Estado presente que garantice el pleno ejercicio de los derechos y la

igualdad de género. En este marco, desde la Administración pública hemos avanzado en otras iniciativas transversales e integrales, como la creación de la Comisión de Igualdad de Oportunidad y Trato (CIOT) y, posteriormente, la aprobación e implementación del «Protocolo de Actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la Administración pública».

La puesta en funcionamiento de la CIOT fue producto del trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en articulación con organismos provinciales y sindicatos. Homologado por los Decretos 2188/09 y 1612/12, es un espacio regulado mediante el Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público. Se encuentra integrado por cuatro miembros del Estado Empleador y cuatro miembros representantes de los gremios signatarios del Convenio. Esta Comisión tiene como objetivo abordar distintas temáticas, entre ellas la erradicación de la violencia laboral regulada mediante Convenio Colectivo.

A partir de las distintas reuniones de trabajo llevadas a cabo por la CIOT, se acordó la aprobación del «Protocolo de Actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la Administración pública con perspectiva de género y diversidades». Esta herramienta fue consensuada con los gremios signatarios y luego aprobada por Resolución conjunta (MSGG-MTEYSS 64/2022).

Perspectivas transversales: géneros, diversidad y derechos humanos

El protocolo como herramienta para abordar la problemática de violencia laboral se basa en un enfoque de derechos, es decir, su principal objetivo es reconocer a las/os trabajadoras/es como sujetos de derechos, teniendo en cuenta la integralidad como sinónimo de abordaje. A su vez, la desnaturalización y el abordaje de las violencias en el ámbito laboral desde un abordaje con perspectiva de género es otro eje fundamental. Además de medidas concretas de acción sobre los hechos de violencias, el protocolo hace énfasis en las medidas preventivas.

En este sentido, la norma no tiene su eje en los mecanismos sancionatorios, sino en las herramientas para la sensibilización y la deconstrucción de las prácticas de violencias naturalizadas. Esto no quiere decir que no existan mecanismos de sanción para su instrumentación, sino que el protocolo pone el foco sobre quien precisa asistencia y acompañamiento, como también en las transformaciones que deben ir dándose dentro del Estado local para garantizar ambientes libres de violencia, acoso, y discriminación. Este protocolo se basa en dos perspectivas transversales: la de género y diversidad, y la de derechos humanos.

Según Lagarde (1994), la perspectiva de género y diversidad permite reconocer que existe un orden social, cultural, político y económico basado en estereotipos de género que sustentan relaciones de poder desiguales. En estas relaciones de poder desiguales, las mujeres y personas LGBTI+ experimentan consecuencias materiales y subjetivas en su vida personal y pública, como lo son los distintos tipos de violencia por razones de género. Este «orden de géneros» es opresivo y funciona como obstaculizador de

la plena igualdad y equidad entre las personas, como afirma la autora «la perspectiva de género es la voluntad política por transformar el orden de género» (Lagarde, 1994, p. 25).

Esta perspectiva se enmarca en el enfoque de los derechos humanos. Sintetizado a partir de 1993, tras la Declaración de Viena en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, este enfoque supone una nueva perspectiva para el quehacer del Estado y el diseño de las políticas públicas (Jiménez Benítez, 2007), en tanto reconoce que los derechos deben ser integrales e interdependientes y basarse en la no discriminación y la inclusión desde la diversidad (Jiménez Benítez, 2007). La redefinición del accionar del Estado y de la promoción de políticas públicas desde el enfoque de los Derechos Humanos propone una nueva ética pública que procura garantizar relaciones sociales basadas en el reconocimiento, el respeto mutuo y la dignidad humana como principio (Guendel, 2002).

La puesta en funcionamiento del enfoque de los Derechos Humanos implica la transformación de valores, costumbres, estructuras y prácticas sociales que perpetúan las desigualdades entre personas y que garantizan el sostenimiento de relaciones de poder que excluyen, oprimen y subordinan (Guendel, 2002). En este sentido, este enfoque busca una «nueva institucionalidad pública y social» para la construcción y realización del sujeto (Guendel, 2002, p. 173). Para aportar mayor especificidad: el reconocimiento de las personas como sujetos de derechos a partir de la garantía de una ciudadanía plena en términos políticos, sociales, culturales y económicos (Molyneux, 2001).

Marco normativo

El «Protocolo de Actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la Administración pública con perspectiva de género y diversidades» tiene un marco normativo basado en leyes Nacionales (que incluyen la adhesión a tratados internacionales) y en leyes de la provincia de Santa Cruz.

En el plano nacional, el marco normativo del protocolo incluye:

- Capítulo 4, artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional que otorga jerarquía a tratados internacionales entre los que se incluyen aquellos enfocados en la garantía de los Derechos Humanos e Igualdad.
- Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres, reglamentada por el Decreto 1011/2010.
- Ley 27.499, Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres, para todas las personas que integran los tres poderes del Estado.
- Ley 26.743 de Identidad de Género.
- Ley 27.580, que aprueba el Convenio OIT 190 y la Recomendación 206 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.
- Ley 23.179, que aprueba la adhesión a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

En el nivel provincial, el marco normativo del protocolo incluye:

- Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Provincial, homologado por los Decretos 2188/2009 y 1612/2012.
- Ley 3201 que adhiere a la Ley nacional 26.485.
- Ley 3642 de adhesión a la Ley Micaela.
- Ley 3724 Integral de Reconocimiento y Reparación Histórica de Derechos de las Personas Trans.
- Ley 1260 de Procedimientos Administrativos y su Decreto Reglamentario 181/1979.

Dentro del marco normativo, se destacan los fundamentos que componen el Convenio 190 de la OIT cuando hablamos de violencias en el ámbito laboral desde una perspectiva de género y derechos. La violencia por razones de género es causa y consecuencia de las violaciones de derechos humanos sobre mujeres y personas LGBTI+. Las violencias por razones de género —que incluyen diversos tipos, como psicológica, económica, abuso y acoso sexual, entre otros— se sustentan en la distribución de poder desigual y las relaciones asimétricas entre varones y mujeres/personas LGBTI+ (Rico, 1996). El mundo laboral es uno de los ámbitos de la vida en donde las mujeres y las personas LGBTI+ sufren violencia por razones de género. La violencia laboral por razones de género se da en el marco de una cultura organizacional del trabajo, aún patriarcal, que reproduce roles y estereotipos sociales de género que segregan a las mujeres y a las personas LGBTI+ ubicándolas como grupos de subordinación (Ansoleaga, Gómez-Rubio y Mauro, 2015).

La violencia laboral requiere de un claro discernimiento de las razones por las cuáles se genera el accionar abusivo y el acoso, de modo de comprender cabalmente las causas que originan la violencia en el ámbito laboral, para definir los procedimientos pertinentes a la problemática que da origen a la intervención a través del protocolo. En este sentido,

es fundamental diferenciar el origen o las causas de la violencia, para hacer uso de los dispositivos normativos que permitan un abordaje adecuado de la situación. El enfoque de género y derechos humanos está presente en el reconocimiento de las condiciones en que las/os trabajadoras/es deben desarrollar su tarea cotidiana, y en los abordajes necesarios para superar las diferentes formas de violencia que emergen en el ámbito laboral.

A su vez, en el Convenio 190 se reconoce específicamente que la violencia y el acoso por razones de género afecta desproporcionadamente a mujeres y niñas. Este tipo de violencias son definidas por su direccionalidad y sus consecuencias: están dirigidas contra las personas por razón de su sexo o género, por ende, afectan a personas de un sexo o género determinado. Los grupos con mayor vulnerabilidad respecto a este tipo de violencias son las mujeres y las personas LGBTI+.

En el Convenio se destaca que este tipo de violencias deben reconocerse, prevenirse y abordarse desde un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las prácticas, los estereotipos y los abusos de poder que sustentan las violencias por razones de género. En este sentido, el Convenio 190 de la OIT insta a la adopción de medidas y políticas que garanticen la igualdad y la no discriminación. Este tipo de violencias, además de obstaculizar la integridad de las personas, atentan contra la sostenibilidad de los espacios de trabajo, su organización, sus relaciones, su reputación y su eficiencia.

Principios rectores

El protocolo de Santa Cruz incluye nueve principios rectores que son transversales a su instrumentación y aplicación: la confidencialidad; el respeto a la identidad de género; la no revictimización; la credibilidad de la persona como punto de partida; la relevancia de la información, orientación

y contención; la diligencia y celeridad; el abordaje integral; la prevención; y el seguimiento.

La confidencialidad supone el compromiso de las autoridades de proteger la información y los datos de quien sufre violencia laboral por razones de género durante todo el proceso administrativo. Las/os trabajadoras/es que precisen realizar consultas, ser asesoradas/os o denunciar en torno a violencias deben recibir un trato basado en el respeto y la escucha activa. A su vez, el abordaje debe respetar en todo momento la voluntad de la persona que se encuentra atravesando una situación de violencia. Es fundamental que se respete la decisión de las/os trabajadoras/es durante todo el proceso de atención, incluso si parte de esa decisión es, por ejemplo, no denunciar (Cubells Serra y Calsamiglia Madurga, 2013).

En base al artículo 12 de la Ley nacional 26.743, todos los procesos y actuaciones en el marco de aplicación del protocolo deben respetar la identidad de género adoptada por las/os trabajadoras/es públicas/os, lo cual implica un profundo compromiso con respetar y hacer respetar el derecho a la diversidad de género, en línea con lo que establece la Ley 26743. Si esto no se garantiza, las/os agentes estarán replicando las violencias laborales por las cuales el protocolo se implementa.

La no revictimización de las personas que sufren violencia laboral es uno de los puntos centrales de este protocolo. Esto implica evitar la reiteración innecesaria del relato de los hechos para que aquella persona que sufre violencia no deba revivir las situaciones que vulneran sus derechos y su integridad. A su vez, este principio busca prevenir la exposición pública de la persona denunciante y de los datos que permiten identificarla.

Otro de los principios fundamentales es partir de la credibilidad de la persona. Sobre la base de la escucha activa y el diálogo, las/os funcionarias/os y agentes responsables del asesoramiento o toma de denuncia deben imperiosamente evitar poner en duda o manifestar juicios de valor hacia las personas y el relato de sus vivencias. La no credibilidad es parte del círculo que perpetúan las violencias en el ámbito laboral.

El principio de información, orientación y contención está íntimamente relacionado con la diligencia y celeridad. Las/os funcionarias/os y agentes que aplican el protocolo tienen el deber de informar, asesorar y acompañar a las personas que deciden denunciar o consultar. Esto implica socializar los organismos de atención competente y los espacios de contención que la norma dispone. En relación a ello, la tramitación de las denuncias, consultas o asesoramientos deben ser atendidas con diligencia y sin demoras injustificadas para garantizar que los procedimientos se apliquen con celeridad en el menor tiempo posible. La eficiencia en los procesos se orienta a poner fin a los comportamientos y las prácticas que constituyen la violencia laboral (Burgueño Duarte, 2017). A su vez, sientan un precedente para futuras intervenciones y adoptar acciones preventivas.

El abordaje integral del protocolo se basa en la perspectiva de la interseccionalidad y transversalidad. Tener un modelo de abordaje interseccional supone «incorporar la relación interactiva y mutuamente constituyente de diversas categorías, examinando la manera en la que el género, etnia, condición socioeconómica, entre otras categorías», interactúan en la subjetividad y las vivencias de las personas (Jiménez Rodrigo, 2022, p. 4).

Por su parte, la transversalidad implica incorporar la perspectiva de género y diversidad en todos los ámbitos y procesos del Estado (Cuarto Plan de

Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2022). La aplicación de este protocolo transversaliza esa perspectiva a través del marco de sentido que incorpora y los mecanismos de aplicación que supone.

Las intervenciones deben ser integrales, así como también singulares a partir de un correcto diagnóstico de la complejidad de la situación de violencia. El abordaje integral, desde una perspectiva de género, debe tomar en cuenta las necesidades particulares y diferentes subjetividades de las personas (Cubells Serra y Calsamiglia Madurga, 2013). En este marco, la articulación entre organismos públicos es vital para hacer accesible distintas vías administrativas, recursos de reparación y medidas de apoyo.

Asociado al abordaje integral se encuentra el principio de prevención. Es fundamental que las estructuras estatales no solo trabajen sobre la resolución de hechos ya concretados de violencia de género, sino que también promuevan políticas de prevención de la violencia, acoso y discriminación en el ámbito laboral. La norma del protocolo establece la adopción de estrategias de prevención mediante la difusión de «materiales, campañas de sensibilización y concientización, creación de espacios de capacitación y formación colectiva, diálogo y reflexión como herramientas fundamentales para prevenir» (Protocolo de actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la administración pública con perspectiva de géneros y diversidades, 2022).

Finalmente, la aplicación de este protocolo se debe acompañar con la creación de mecanismos de control de la aplicación, seguimiento y fortalecimiento de la norma. En este sentido, los organismos intervinientes en el proceso de aplicación deben asistir a las/os trabajadoras/es denunciantes durante

todo el proceso aun cuando aparezcan nuevas instancias y organismos con los que articular o derivar los casos.

El protocolo en acción

La aprobación del protocolo de actuación requirió nueve meses de consensos e intercambio de experiencias para avanzar en una herramienta con una mirada integral en cuanto al abordaje de la problemática.

Previamente, y como antecedente normativo, el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEYSS) aprobó mediante la Resolución ministerial 412/2021 el «Protocolo para la Prevención y Abordaje de Violencia Laboral con Perspectiva de Género y Diversidades». Esta normativa precursora tiene como fin primordial el diálogo tripartito entre sindicatos, empleadoras/es y el MTEYSS. Este diálogo incluye la capacitación permanente, la gestión de conflictos por las áreas de recursos humanos, y el avance sobre talleres de sensibilización y prevención en espacios laborales. Tomando esa base normativa y entendiendo el dinamismo de la problemática establecimos los principios rectores desarrollados anteriormente, los cuales deben ser aplicados durante todo el proceso de activación del protocolo.

Para socializar la herramienta del protocolo entre los distintos organismos públicos fue imperioso avanzar en distintas jornadas de capacitación. Las capacitaciones buscaron, por un lado, formar a las y los agentes en materia de aplicación de la herramienta. Y, por otro lado, trabajar sobre cómo abordar desde las relaciones humanas la recepción de las denuncias y la activación del protocolo. Adicionalmente, para poder brindar dinamismo a la aplicabilidad del protocolo, se capacitó a los equipos legales y a las áreas de sumarios intervinientes para no revictimizar a las/os trabajadoras/es en el proceso de asesoramiento y acompañamiento.

En paralelo a las instancias de sesión de la CIOT, en donde se consensuó el contenido del protocolo, se avanzó en capacitaciones específicas sobre herramientas de comunicación y negociación para el abordaje de conflictos dirigidas a las áreas de personal y de recursos humanos. Estas capacitaciones fueron dictadas en formato presencial por el Ministerio de Trabajo, y en formato virtual en articulación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Asimismo, comprendiendo que es primordial formar a los equipos que poseen la primera intervención con el/la trabajador/a que denuncia, dispusimos de una asistencia técnica brindada por la Universidad Nacional de Buenos Aires. En este marco se dictó la Diplomatura «Identificación de situaciones de violencia laboral y gestión de herramientas para su prevención y erradicación del mundo del trabajo», destinada principalmente a las delegaciones del Ministerio de Trabajo presentes en distintos puntos de la provincia.

En lo que respecta al mecanismo de denuncias, estas deben realizarse siempre de manera personal. Si bien no pueden ser anónimas, se garantiza la confidencialidad como principio rector. Los organismos públicos provinciales que pueden recibir denuncias son la Comisión de Igualdad de Oportunidad y de Trato, las áreas de recursos humanos de los organismos al cual pertenece el/la trabajador/a denunciante, y la Dirección de Igualdad de Oportunidad y Trato o delegaciones del Ministerio de Trabajo según corresponda.

La recepción de denuncias, consultas, asesoramientos y la disposición de procedimientos en distintas áreas/espacios de la administración busca garantizar que quien precise asistencia pueda requerirla por fuera del ámbito en el que vive la violencia laboral.

Complementariamente, la aplicación del protocolo se da en paralelo a la promoción de medidas que acompañen el accionar de las áreas de personal y recursos humanos. Estas medidas se basan en la sensibilización sobre la protección, la prevención, y en mecanismos de control y seguimiento en base a lo dispuesto por el Convenio 190 de la OIT.

Reflexiones finales

La aprobación e implementación del «Protocolo para la Prevención y Abordaje de Violencia Laboral con Perspectiva de Género y Diversidades» es producto de los esfuerzos provinciales por avanzar en políticas que promuevan ambientes laborales libres de violencia en sintonía con fortalecer la igualdad de oportunidades. En este contexto, y como antecedente, se creó la Comisión de Igualdad y Trato y se avanzó en un protocolo, que luego sirvió de modelo, dentro del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social para el abordaje de las violencias en el ámbito laboral. En este sentido, recientemente se aprobó la creación del Ministerio de la Igualdad e Integración como área rectora de las políticas de equidad e inclusión en la provincia de Santa Cruz. Estas iniciativas reflejan el compromiso provincial por transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género y diversidad con los desafíos y tareas pendientes que esto conlleva.

Los procesos basados en los consensos que se llevaron adelante para la definición del protocolo se reflejan en los principios rectores que lo guían. Estos buscan reflejar los avances en las agendas de igualdad y cuidados que, a partir de extensos debates, se registran en materia de tratamiento y abordaje integral de las violencias en general, y específicamente en el ámbito laboral. Además, buscan representar las perspectivas de género y derechos humanos en las que se basó esta normativa y política pública.

Quisiéramos rescatar los compromisos por la confidencialidad y la celeridad en el abordaje y la respuesta por parte de la Administración pública ante estos hechos que afectan a las/os trabajadoras/es dentro del empleo público. También reconocer el principio de no revictimización que busca garantizar un abordaje que presente soluciones, contención y acompañamiento para quien sufrió violencia. Además, la inclusión del respeto por la identidad de género en línea con fortalecer la perspectiva de diversidad sexual. Finalmente, destacar las nociones de transversalidad e interseccionalidad que se mencionan en el protocolo y que buscan ser implementadas a lo largo de todo el proceso de abordaje e intervención.

Si bien el protocolo lo estipula, y se ha avanzado en ese sentido a través de herramientas como las capacitaciones, creemos que los desafíos venideros se enmarcan en la promoción de iniciativas de prevención para tener una política integral que no solo tenga una respuesta efectiva ante hechos de violencia, sino que también los evite. La sensibilización y la formación desde una perspectiva de género y diversidad es una tarea que nos debemos proponer constantemente como Administración pública para, por un lado, garantizar ambientes libres de violencia y, por otro lado, garantizar una Administración pública que promueva la igualdad efectiva en un sentido integral para sus trabajadoras y trabajadores.

Referencias bibliográficas

- Ansoleaga, E., Gómez-Rubio, C. y Mauro, A. (2015). Violencia laboral en América Latina: una revisión de la evidencia científica. *Vertex-Revista Argentina de Psiquiatría*. XXVI. 444-452.
- Burgueño Duarte, L. B. (2017). Violencia de género en México: revictimización hacia las mujeres por falta de acceso a la justicia. *Alegatos*, 97.

- COMISIÓN CIOT. (2022). *Protocolo de actuación para la desnaturalización, prevención, asesoramiento, orientación, abordaje y erradicación de la violencia laboral en el ámbito de la administración pública con perspectiva de géneros y diversidades*. Gobierno de la Provincia de Santa Cruz (Argentina).
- Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022). Incorporación de la perspectiva de Géneros y Diversidad. Alianza para el Gobierno Abierto.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (1979).
- Cubells Serra, J. y Madurga Calsamiglia, A. (2013). La construcción de subjetividades por parte del sistema jurídico en el abordaje de la violencia de género. *Prima Social*, 11, 205-259.
- Guendel, L. (2002). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía. *Civilsac Org*, 169-218. <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-politicas-publicas-guendel-1.pdf>
- Jiménez Benítez, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. *Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas*, 7 (12), 31-46. <https://doi.org/10.22518/16578953.781>
- Jiménez Rodrigo, M. L. (2022). Políticas de igualdad de género e interseccionalidad: estrategias y claves de articulación. *Convergencia*, 29, 1-28.
- Lagarde, M. (1994). Perspectiva de género. *Diakonia*, 71, 23-29.
- Molyneux, M. (2001). Género y ciudadanía en América Latina: cuestiones históricas y contemporáneas. *Debate Feminista*, 23.
- Rico, M. N. (1996). *Violencia de género: un problema de derechos humanos*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 16, CEPAL.
- Organización Internacional del Trabajo (2019). Convenio 190 sobre la violencia y el acoso.

Género y acceso laboral en el ámbito público federal: proyecto de investigación en proceso

Por Abril García Mur

Resumen

En el marco del Consejo Federal de la Función Pública, la Comisión de Igualdad de Oportunidades y Prácticas responsables impulsa un proyecto de investigación que permitirá realizar un análisis integrado y federal de las condiciones de género en el acceso y ascenso a cargos públicos, a partir de la identificación de las realidades provinciales en materia de empleo público. Este proyecto es producto de los esfuerzos provinciales y nacionales por transversalizar la perspectiva de género y la diversidad.

Este trabajo se divide en tres secciones. En primer lugar, se presenta una breve introducción con el problema de investigación y los objetivos de análisis propuestos. En segundo lugar, se ofrece una recapitulación de los antecedentes teóricos y la evidencia empírica que guían la investigación; se desarrollan los conceptos de brecha de género, brecha salarial y segmentación ocupacional; se especifican los principales condicionantes de las trayectorias laborales de mujeres cis y personas LGBTI+; se reconoce la relevancia económica de cerrar brechas de género; y se ofrece una

categorización para analizar políticas de género. En tercer lugar, se detalla cómo se utilizarán los insumos teóricos para el desarrollo de cada objetivo de investigación.

Palabras clave

Género, investigación, empleo público, federalizar, LGBTI+.

Abstract

Within the framework of the Federal Civil Service Council, the Commission for Equal Opportunities and Responsible Practices is promoting a research project which, through the identification of provincial realities in the field of public employment, will make it possible to carry out an integrated and federal analysis of gender conditions in access to and promotion in public positions. This project is a product of provincial and national efforts to mainstream the gender and diversity perspective.

This paper is divided into three sections. First, there is a brief introduction with the research problem and the proposed objectives of analysis. Secondly, there is a recapitulation of the theoretical background and empirical evidence guiding the research. The concepts of gender gap, wage gap and occupational segmentation are developed; the main determinants of the employment trajectories of cis women and LGBTI+ people are specified; the economic relevance of closing gender gaps is acknowledged; and a categorisation for analysing gender policies is offered. Finally, we briefly describe how the theoretical inputs will be used to develop each research objective.

Key words

Gender, research, public employment, federalize, LGBTI+.

Introducción

En el ámbito público, las desigualdades de género se expresan, entre otros aspectos, en las dificultades de acceso de las mujeres cis y personas LGBTI+ a los cargos jerárquicos y de gestión, en el acceso a empleos públicos formales y estables, en la discriminación y exclusión por orientación sexual y/o identidad de género. Últimamente, se ha evidenciado que, frente a los mismos niveles de formación y preparación, las mujeres y personas LGBTI+ acceden a trabajos públicos con menor calidad y remuneración, mientras que en instancias de funciones jerárquicas soportan una mayor carga laboral que los varones (Castellani, 2020).

Recientemente, se han impulsado políticas públicas a nivel nacional que buscan reconocer y trabajar las desigualdades de género al interior de la Administración pública. La implementación de iniciativas como la Ley Micaela, la creación de la Mesa Federal de Políticas Económicas con Perspectiva de Género, la consolidación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Géneros y la promoción del Cupo Laboral Travesti Trans en la Administración pública, sentaron las bases para problematizar las condiciones de acceso laboral atravesadas por el género e impulsaron la necesidad de ampliar la igualdad y la equidad de género en el ámbito público. En el nivel provincial, se registran avances en materia de capacitación e incorporación de la perspectiva de género y diversidad, la creación de protocolos de actuación ante casos de violencia de género dentro de las administraciones, la aplicación del Cupo Laboral Travesti Trans y la transversalización de políticas de género y diversidad, entre otras iniciativas.

En este sentido, resulta necesario seguir avanzando en el desarrollo de políticas de empleo público federales que atiendan a las realidades

específicas del sector, proponiendo iniciativas y acciones que generen condiciones de igualdad en el empleo e incorporen la perspectiva de género y diversidad desde una visión integral, transversal e interseccional. La planificación y el diseño de políticas públicas efectivas requiere de la producción de datos que permitan analizar de manera más acabada la realidad. Por eso, la construcción de indicadores de género continúa siendo un desafío. Este proyecto se propone aportar a la construcción de datos desde el Estado, con el fin de fortalecer sus capacidades en la promoción de políticas que reduzcan las desigualdades de género en el interior de las administraciones públicas a nivel federal.

El objetivo general es analizar las condiciones de desigualdad de género en el empleo público federal para producir insumos de conocimiento que aporten al diseño de estrategias de equidad de género en el ámbito público federal. Este se puede desagregar en varios objetivos particulares: a) relevar los cargos con funciones jerárquicas en las administraciones públicas centrales a nivel provincial para identificar cuántos son ocupados por mujeres y cuántos por varones; b) analizar las trayectorias laborales y de formación de las mujeres para identificar aspectos que obstaculizan el acceso laboral y el ascenso a funciones jerárquicas en las posiciones que ocupan, c) sistematizar y comparar los contextos normativos institucionales y las iniciativas gestadas en el ámbito público provincial para la superación de las condiciones de desigualdad por cuestiones de género en el empleo público.

Antecedentes teóricos y evidencia empírica para analizar la desigualdad de género en el ámbito laboral

Nociones centrales para investigar desde la perspectiva de género y diversidad en el Estado

La perspectiva de género y diversidad busca problematizar y evidenciar cómo se estructuran las relaciones de poder desiguales e injustas entre las personas según su género, identidad de género, u orientación sexual; así como también según su condición socioeconómica, su etnia, raza, edad y religión, entre otras (Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, 2021). Esta perspectiva, aplicada al análisis del ámbito laboral, permite identificar los obstáculos, la discriminación y la desigualdad en las oportunidades de las mujeres y personas LGBTI+ a la hora del acceso y permanencia en el empleo.

Un aporte central de esta perspectiva y de los estudios de género y diversidad es la noción de *interseccionalidad* (Crenshaw, 1989), la cual propone comprender la desigualdad como un fenómeno en el que se interrelacionan múltiples categorías sociales, lo que implica el solapamiento de injusticias (UN Women, 2018). Como se mencionó, las identidades de las personas están atravesadas por categorías —como el género, la raza, la etnia, la clase— que se encuentran en constante interacción; y la noción de interseccionalidad permite identificar las desventajas, los obstáculos y las injusticias, pero también los privilegios, en las múltiples identidades que confluyen en una persona (Cuatro Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, 2020). Asociada a la interseccionalidad se encuentra la noción de *interculturalidad*, que se refiere al reconocimiento de diversas culturas y comunidades que vivencian múltiples opresiones. Además, promueve

la problematización y deconstrucción de estereotipos discriminatorios basados en culturas hegemónicas; y supone el respeto y la consideración de pautas, valores y tradiciones culturales diversas (Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, 2020).

Así, resulta fundamental incorporar los enfoques de interseccionalidad e interculturalidad para analizar las condiciones de vida de mujeres y personas LGBTI+, como también para diseñar, planificar e implementar políticas públicas que contemplen y reconozcan la multiplicidad de injusticias y desigualdades que atraviesan la vida de las personas. Estos enfoques permiten pensar y apoyarse en la construcción de la igualdad desde la diversidad. Desde una perspectiva federal, la interseccionalidad e interculturalidad posibilitan el reconocimiento de las realidades situadas de cada comunidad.

La perspectiva de género y diversidad reconoce que el Estado se encuentra *generizado*. Esto implica que, como cualquier organización institucional, esta produce y reproduce condiciones de desigualdad basadas en el género. Es decir, naturaliza la subordinación que deviene del privilegio del género masculino sobre otros, sostiene la dicotomía público-privada al visibilizar el trabajo no remunerado, reproduce estereotipos y roles de género, y produce discriminación y exclusión por orientación sexual y/o identidad de género (Rodríguez Gustá, 2008). En este sentido, la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado supone un proceso de *transversalización*. Es decir, incorporar, promover e integrar la perspectiva de género y diversidad en todos los sistemas, estructuras, políticas, procedimientos, organizaciones, y cultura estatal (Rodríguez Gustá, 2008). Se trata de un proceso estratégico hacia la igualdad y la equidad que debe aplicarse en todos los niveles de gestión estatal, y en

todas las fases operativas de gestión o proceso de políticas públicas (Flores, Lescano y Molina, 2021).

En los niveles regional y mundial, la Argentina se caracteriza por ser un país pionero en materia de derechos hacia las mujeres y personas LGBTI+: la Ley de Matrimonio Igualitario, la Ley de Identidad de Género, el Cupo Laboral Travesti Trans, la Ley de Cupo y Paridad Política, y la ampliación de derechos sexuales y (no) reproductivos son algunas de ellas. Además, la trayectoria en términos de derechos fue y es posible gracias a la proliferación de los movimientos de mujeres, feministas y de la diversidad sexual que impulsan la transformación de las condiciones de género en todos los ámbitos de la vida, incluidos el estatal y el laboral (Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, 2021). En este sentido, es fundamental que el Estado nacional y los Estados provinciales puedan reafirmar y reforzar su compromiso con una sociedad que busca ser más justa, más inclusiva, más diversa, más equitativa y más igualitaria. Los procesos estatales en el nivel federal pueden y deben encabezar y protagonizar estas transformaciones ubicando la perspectiva de género y diversidad como estándar.

Desigualdades de género en el mercado laboral: brechas y segmentación

Las brechas de género cristalizan las desigualdades según la condición de género que se vivencian en el ámbito laboral privado y público. Estas representan la obstaculización en el acceso a empleos formales, en la estabilización y paridad de la remuneración, y la segregación sobre determinadas áreas de trabajo y de puestos de decisión.

Rojó Brizuela y Tumini (2018) registran que el proceso de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo se inicia en la década de 1960.

Esta incorporación se relaciona con la ampliación del acceso a mayores niveles educativos y las transformaciones culturales asociadas al rol de la mujer en el ámbito público y al cambio de pautas en las nociones sobre la vida (no) reproductiva. Este proceso avanza paulatinamente hasta fines de los ochenta y sufre un quiebre hacia fines de la década de 1990, cuando las mujeres experimentan el aumento del desempleo y el deterioro de sus salarios como el resto de la población económicamente activa. Al igual que en toda la región latinoamericana, en la Argentina la recuperación económica y laboral de los años que siguen impactan de manera desigual entre varones y mujeres. Las mujeres no recuperan de igual manera su inserción laboral, y se detiene el proceso de feminización del empleo; como contraparte, se acelera el proceso de feminización de la pobreza (Brizuela y Tumini, 2018).

En este contexto, los indicadores socioeconómicos de género son centrales para relevar y dar cuenta de las desigualdades existentes en el ámbito laboral. Castellani define la brecha de género como:

(...) una construcción analítica que permite medir las diferencias que presenta una variable en relación al género. Es posible advertir tales variaciones al observar, cuantificar y comparar por ejemplo la participación, acceso, permanencia, remuneración, etc., de varones y mujeres en la estructura de instituciones u organizaciones sociales de diferentes sectores productivos (2020, p. 1).

Las brechas de género implican, como consecuencia, que la participación laboral de las mujeres sea más sensible a los vaivenes de los procesos económicos (ONU, 2017). Cuando las condiciones laborales empeoran, estas tienen impacto sobre las mujeres, pero cuando las condiciones mejoran las mujeres no perciben de igual manera el crecimiento de la economía (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL],

2000). Por lo tanto, las brechas de género se profundizan o se sostienen (ONU, 2017). Esta tendencia está asociada a la feminización de la pobreza: entre 2012 y 2014 la pobreza en América Latina se redujo alrededor de 16 puntos porcentuales; sin embargo, durante el mismo período aumentó 11 puntos el índice de feminidad de la pobreza —el porcentaje de mujeres pobres de 20 a 59 años respecto al porcentaje de varones pobres de la misma franja etaria— (ONU, 2017).

Según el Global Gender Gap Report (2021), actualmente, la Argentina se encuentra en el puesto 35 a nivel mundial en materia de continuidad de las brechas de género. Esto supone un empeoramiento de cinco posiciones respecto de 2020 (la Argentina se posicionó en el puesto 30). Como se expuso, nuestra región vive un proceso ascendente de feminización de la pobreza: cuando los indicadores económicos mejoran, los efectos llegan tardíamente a las mujeres. Y, por el contrario, cuando los indicadores económicos empeoran, las mujeres son las primeras afectadas.

La pandemia por COVID-19 supuso un aumento global del desempleo. Este efecto se replicó en la Argentina: Las cifras en materia de desocupación en 2021 ascendieron para toda la población, pero sostuvieron la tendencia de mayores niveles para las mujeres (un 12,3 %) en comparación a los varones (un 8,5 %). Como contraparte, la tasa de actividad (un 49 % mujeres, un 69,7 % varones) y de empleo (un 43 % mujeres, un 63,8 % varones) desfavorecen a las mujeres (INDEC, 2021). Ante este escenario, el Estado nacional desplegó medidas inéditas para amortiguar el impacto desigual de la pandemia, lo cual llevó a que la ONU Mujeres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo ponderaran como el país que implementó la mayor cantidad de medidas con perspectiva de género (Ministerio de Economía [MECON], 2021).

Pero las brechas de género aún persisten. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2021), en la población de 30 a 64 años (consideradas edades centrales para la actividad remunerativa) 8 de cada 10 varones participan del mercado laboral; como contrapartida, solo 5 de cada 10 mujeres participan del mercado laboral. A su vez, la precarización laboral también recae sobre ellas, ya que un 33,4 % de las asalariadas no poseen descuentos jubilatorios por su trabajo realizado (es decir, se encuentran precarizadas o no registradas formalmente). Mientras que para los asalariados varones la tasa es del 31,7 % (Shokida, Serpa, Domenech, Moure, Fernández Erlauer, Espiñeira y Santellán, como se citó en EPH-INDEC, 2021).

Uno de los fenómenos propios de la brecha de género es la *segregación ocupacional*, es decir, la limitación al acceso a ciertos empleos o ramas laborales y a niveles de responsabilidad dentro de la estructura ocupacional. Estas limitaciones están condicionadas por el género, no por las facultades (Sucarrat Corradi Bracco, Argoitia y Giordano, 2017). La segregación, también conceptualizada como segmentación, puede darse de manera horizontal o vertical.

La segmentación horizontal, conocida como *paredes de cristal*, se refiere a la obstaculización que sufren las mujeres para acceder a ciertos empleos, ramas de la actividad productiva o áreas laborales. Estas paredes se sustentan sobre estereotipos de género que —a partir de procesos discriminatorios— tipifican ciertas ocupaciones como «masculinas» y ciertas ocupaciones como «femeninas» (Sucarrat *et al.*, 2017). De esta manera, las mujeres son cercenadas a espacios considerados propios para ellas según los roles y los estereotipos de género impuestos (como actividades sociales, educativas y de cuidado, entre otras). Esta exclusión y división de trabajos en valores «masculinos» o «femeninos» es producto de la división sexual del trabajo

que, como proceso histórico, restringió a las mujeres al ámbito «doméstico» y las excluyó del ámbito «público» o productivo. La incorporación de las mujeres al ámbito laboral, productivo, económico reproduce la lógica de la división sexual: sostiene la carga sobre las mujeres del trabajo no remunerado y las segrega a ocupaciones consideradas secundarias, con menor valor social y remunerativo (Sucarrat *et al.*, 2017). En relación con el trabajo no remunerado, las mujeres realizan jornadas laborales semanales un 25 % más cortas que los varones, lo cual condiciona el desarrollo laboral (Trombetta y Cabezón Cruz, 2020).

Por su parte, la segmentación horizontal o *techos de cristal*, supone el bloqueo sistémico por condición de género al acceso a espacios jerárquicos de toma de decisiones (Díaz Langou, De León, Florito, Caro Sachetti, Biondi, Karczmarczyk, 2019). Por lo tanto, a medida que va ascendiendo la jerarquía en la estructura ocupacional, la presencia de las mujeres se reduce drásticamente. Según la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC (2021), un 5,1 % de las mujeres ocupan cargos jerárquicos o de dirección mientras que el 8 % de los varones ocupan este tipo de cargos. Por ende, las mujeres acceden en menor medida a cargos gerenciales o jefaturas medias, lo que les impide participar de los procesos de decisión y acceder a posiciones de mayor y mejor remuneración (Brizuela y Tumini, 2018). Cabe destacar que, según Díaz Langou *et al.*, (2019), la evidencia sostiene que en los casos en que las mujeres logran atravesar las barreras verticales invisibles y ocupar cargos jerárquicos, reciben menor remuneración que un par varón.

A través del análisis de la discriminación en el acceso y la jerarquización laboral por cuestiones de género, la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Nación generó evidencia sobre las composiciones de los cargos para dar cuenta de las brechas de género existentes en la APN (Castellani, 2020; ITEP, 2021). Los resultados dan paridad de género en los segmentos

de personal civil que no detentan funciones ejecutivas (Castellani, 2020; González, 2022). Esta paridad disminuye a medida que se asciende a cargos de mayor jerarquía, como la Alta Dirección Pública —compuesta por directoras/es nacionales, generales, simples y coordinadoras/es—; y las Autoridades superiores —ministras/os, secretarías/os, y subsecretarías/os— (Castellani, 2020). Como indica el ITEP (2021), si bien el predominio masculino es leve, en la APD los varones representan un 54,8 % mientras que las mujeres representan un 45,2 %. En lo que respecta a la distribución de autoridades superiores (sector con mayor jerarquía decisional) a lo largo del tiempo se observa que, si bien hay un incremento significativo en 2020 en los cargos de secretarías y subsecretarías, los cargos ministeriales no continúan esa tendencia. De hecho, se observa que la presencia de mujeres ministras decrece a través del tiempo. Para 2020, a nivel ministerial, las mujeres representaron un 16 % de los cargos, mientras que los varones representaron un 84 % (Castellani, 2020). No obstante, en el último recambio ministerial de octubre de 2022 ingresaron tres ministras mujeres al gabinete (a las carteras de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de Mujeres, Géneros y Diversidad), que se suman a la de Salud.

La evidencia presentada para la Administración Pública Nacional cristaliza los obstáculos que experimentan las mujeres en el ámbito público para acceder a cargos de decisión y jerarquía, y las brechas de género en la APN están signadas por el fenómeno de techos de cristal.

Otro componente que reproduce la desigualdad de género laboral es la brecha salarial que limita la autonomía económica de mujeres y personas LGBTI+. La brecha remunerativa debe comprenderse como una consecuencia estructural de las diferencias en el acceso, la permanencia y la calidad de los empleos entre mujeres y varones (Díaz Langou *et al.*, 2019). La brecha salarial es producto de la segregación ocupacional, es decir, las barreras en

el acceso a determinados empleos y a puestos jerárquicos: de las diferencias remunerativas entre mujeres y varones por las mismas tareas, de las diferencias en el acceso al mercado de trabajo y de la invisibilización y la no remuneración sobre las tareas de cuidado que implican menor tiempo disponible para dedicarse al trabajo remunerado (Díaz Langou *et al.*, 2019). En base a la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC (2021), se evidencia que las mujeres ganan, en promedio, un 26,1 % menos que los varones (Shokida *et al.*, 2021). Cabe destacar que los esfuerzos realizados en el marco del Convenio Colectivo de Trabajo General del sector público nacional han llevado a reducir significativamente la brecha salarial entre mujeres y varones, siendo esta de un 2,1 % (Grottola, 2022).

Asociado a la brecha salarial se encuentra la sobrecarga de trabajo no remunerado y las tareas de cuidado que recaen sobre las mujeres. Esto implica la duplicación de la jornada laboral y en muchos casos el impedimento de ocupar más horas en trabajo remunerado. Este punto se desarrolla en profundidad en las trayectorias laborales.

Trayectorias laborales

Las trayectorias laborales y de formación de las mujeres cis y personas LGBTI+ están condicionadas por los roles y estereotipos sociales de género que suponen exclusión, segregación y discriminación. A su vez, reproducen la división sexual del trabajo generando como consecuencia la imposición del trabajo no remunerado y las tareas de cuidados a mujeres e identidades feminizadas.

El ámbito laboral y el mercado de trabajo se estructuran sobre la base de ideas generalizadas, representaciones, e imaginarios binarios (basados en valores asociados a la feminidad y masculinidad) que se constituyen como

estereotipos de género. A su vez, dentro de este ámbito se reproducen los roles sociales de género que suponen tareas y funciones asociadas e impuestas según la condición de género. En este sentido, se afirma que el trabajo está *generizado*. Como se expuso, esto implica que está segmentado o segregado ocupacionalmente en base a representaciones ideológicas en torno al género (Pérez Rubio, 2003). En este marco, el trabajo condiciona la participación laboral de las personas a partir de los sistemas representacionales basados en el género (Saavedra, 2003). De allí deriva la idea de trabajos «masculinizados» y trabajos «feminizados». Los estereotipos y roles sociales de género son la estructura sobre la que se van constituyendo las brechas y condicionan interna y externamente a las personas limitando posibilidades, oportunidades y expectativas (Díaz Langou *et al.*, 2019). Además, son determinantes en la discriminación laboral y la exclusión de personas con identidades de género diversas del mercado laboral formal.

Tanto mujeres cis como personas LGBTI+ tienen trayectorias laborales y formativas signadas y atravesadas por la discriminación y la violencia laboral (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo [INADI], 2013; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2012). La discriminación en el ámbito laboral no solo se da en términos de acceso laboral mediante la segregación ocupacional, sino que se reproduce al interior de los espacios de trabajo a través de la obstaculización al acceso a puestos de toma de decisión, la desigualdad salarial, el maltrato, la violencia y el acoso. Asimismo, la discriminación se encuentra presente a partir del inicio de las trayectorias educativas y las etapas de escolarización (OIT, 2012).

La violencia de género en el ámbito laboral es una violencia específica y se da a través de la agresión física, el acoso sexual y el acoso psicológico.

Este tipo de violencias tiene consecuencias sobre el desarrollo personal y profesional de las mujeres e identidades feminizadas. Las desigualdades y asimetrías de poder basadas en el género son elementos constitutivos de la reproducción de la violencia en el ámbito laboral (Ministerio Público Fiscal, 2020).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2019 generó el convenio 190 específicamente para la prevención de la violencia laboral. en el que se indica que la «violencia y el acoso por razón de género afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas, y reconociendo también que la adopción de un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de género y aborde las causas subyacentes y los factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género, es indispensable para acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo».

En el caso de personas LGBTI+, la discriminación por orientación sexual y/o identidad de género implica situaciones de violencia, acoso y exclusión. La heteronorma como creencia de lo que es «normal» —en términos de identidad y orientación de género— sustenta procesos discriminatorios directos e indirectos que impactan en la vida de las comunidades de la diversidad sexual: exclusión de empleos formales, discriminación salarial, maltrato y acoso al interior de los espacios de trabajo, no respeto a la identidad de género autopercebida y hostigamiento, entre otros (OIT, 2012).

Según una encuesta realizada por Nodos y Ela (2019) a personas LGBTI+ económicamente activas, un 25 % percibió un trato desigual respecto de su carrera, beneficios o salarios, un 50 % sufrió bromas o comentarios ofensivos, y un 34,7 % afirmó que le solicitaron favores sexuales a cambio

de un beneficio laboral. A su vez, la evidencia disponible indica, por ejemplo, que solo un 11,8 % de las mujeres trans participa en el mercado de trabajo formal (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017).

Los roles, los estereotipos sociales y la discriminación por condición de género reproducen la invisibilización del trabajo no remunerado y las tareas de cuidado, y la imposición de este tipo de trabajo a mujeres e identidades feminizadas. La división sexual del trabajo segrega y naturaliza el «rol doméstico» de las mujeres e identidades feminizadas. Esta división también supone que lo doméstico sea considerado del orden de lo privado, lo que impide que se lo conceptualice como demanda legítima del orden público, a pesar de que el trabajo no remunerado sostiene la reproducción de la vida, la cual permite la reproducción del trabajo productivo (Federici, 2018).

La sobrecarga del trabajo no remunerado opera como un condicionante primario para las trayectorias de mujeres e identidades feminizadas. Por ejemplo, Díaz Langou *et al.* (2019) recuperan los datos publicados por la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes que indica que las que se dedican a tareas domésticas desde edades tempranas son en su mayoría niñas. Esto implica mayor deserción escolar y aumento del uso del tiempo en tareas de cuidado dentro del hogar. Además, diversos estudios reconocen cómo la maternidad y la tenencia de hijas/os en sí misma opera como un factor de permanencia, abandono, o despido (Pérez Rubio, 2003; Díaz Langou *et al.*, 2019). El trabajo no remunerado impacta en las condiciones salariales, en el desarrollo profesional dentro de los espacios laborales, y tempranamente en las condiciones y posibilidades educativas (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2021). Del total de las personas que realizan tareas no remuneradas, un 78 % son mujeres, mientras que un 28 % son varones (Shokida *et al.*, 2021).

Las estadísticas y las políticas públicas suelen restringir la noción de trabajo a quienes están remunerados. Es decir, el trabajo no remunerado, de cuidados y doméstico, generalmente, no se incluye en los análisis socioeconómicos (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2021). En la Argentina, por ejemplo, existe una encuesta oficial que capta la doble jornada laboral y la sobrecarga de tareas de cuidado (Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, 2013)¹. Este registro permite afirmar que la carga de trabajo no remunerado recae ampliamente sobre las mujeres (no se incluyen otras identidades en el relevamiento), como consecuencia, implica menor cantidad de tiempo disponible para el desarrollo de trabajo por el que sí perciben un salario. En 2013, la Encuesta de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo reveló que, en la población ocupada, las mujeres dedican 5,9 horas de su tiempo en el trabajo no remunerado, mientras que los varones ocupan 3,5 horas de su tiempo en esta tarea. En el caso de la población no ocupada la brecha aumenta: las mujeres dedican 6,8 horas al trabajo no remunerado, y los varones, 3,2 horas.

A partir de la evidencia disponible, se puede afirmar que, si el trabajo no remunerado y las tareas de cuidado fueran consideradas actividades que aportan valor económico por su rol central en la reproducción de la vida y de la economía, la brecha de género entre mujeres y varones se reduciría de manera sustancial: de 21 puntos porcentuales pasaría a 11,6, en términos de participación laboral (Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, 2021). Este dato indica la relevancia de reconceptualizar el trabajo y las trayectorias laborales de mujeres e identidades feminizadas considerando el impacto del trabajo no remunerado sobre sus trayectorias. A su vez, destaca la importancia de reconocer la sobrecarga de este tipo

¹ Otros instrumentos oficiales incluyen preguntas sobre cuidados en el hogar como la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (INDEC, 2021) y la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica.

de trabajo como uno de los principales determinantes de las brechas de género (Díaz Langou *et al.*, 2019).

La incorporación de las mujeres e identidades feminizadas al mercado de trabajo remunerado no implicó una modificación de los roles de género en las tareas de cuidado y domésticas. Por el contrario, supuso la ampliación de la jornada laboral (Faur y Tizziani, 2017). Esto se conoce como *revolución asimétrica o estancada de género* (Wainerman, 2007), es decir, las mujeres e identidades feminizadas se incorporan a la participación laboral remunerada, pero el rol masculino en las tareas de cuidado no se modifica significativamente (Flores, Lescano y Molina, 2021). Al mismo tiempo, la incorporación de las mujeres e identidades feminizadas no supone la modificación del formato rígido del mercado de trabajo que se estructura sobre la representación de personas que trabajan sin responsabilidades familiares y horarios restringidos (Díaz Langou *et al.*, 2019).

La relevancia económica de cerrar las brechas de género

El cierre de las brechas de género trae aparejado, además de un aumento de la igualdad entre las personas, mayores retornos económicos para el crecimiento. La literatura especializada afirma que, además de aumentar los niveles de empleo, ingresos y productividad, también impacta en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El retorno económico de la igualdad en el ámbito laboral se conoce como «bono de género», el cual contribuye a lograr mayores tasas de empleo, inversión, crecimiento y desarrollo inclusivo (Díaz Langou y Brest López, 2018).

Según Díaz Langou *et al.*, «la autonomía económica de las mujeres no solo es un objetivo en sí mismo para garantizar derechos, sino también por su

potencial para reducir la pobreza» (2019, p. 48). La inclusión plena de las mujeres en el ámbito laboral precisa la transformación de las relaciones desiguales de género existentes en el Estado, el mercado y la familia. Esto implica cambiar estructuralmente la división sexual del trabajo, reconocer al trabajo no remunerado, conciliar las tareas de cuidado y aumentar la oferta pública para socializarlos, desestratificar la segmentación horizontal y vertical, atender la discriminación y la violencia laboral por razones de género y generar políticas de inclusión específicas para la población LGBTI+.

Hay evidencia que confirma que la igualdad económica de género puede suponer una expansión en lo económico, pero también en lo social y político. Por lo que la igualdad y equidad de género en el ámbito laboral deben constituirse como una política transversal tanto en el ámbito privado como en el ámbito público.

¿Cómo pueden categorizarse las políticas de género?, ¿cuáles son las más deseables?

Como se expuso, la perspectiva de género y diversidad debe ser institucionalizada y transversalizada en todos los ámbitos de competencia estatal. Esto implica forjar nuevos paradigmas de políticas públicas como también avanzar en materia normativa y procedimental (Incháustegui, 1999). La promoción de políticas sensibles al género requiere de la capacidad y efectividad de las administraciones públicas (Rodríguez Gustá, 2008). Pero, ¿cómo se pueden categorizar las políticas sensibles al género?

Rodríguez Gustá (2008) distingue cuatro políticas sensibles al género. En primer lugar, las políticas de acción afirmativa o positivas, es decir, aquellas que promueven la presencia de mujeres y personas LGBTI+ en lugares decisorios desde un sentido reparatorio. Estas, a pesar de

que suponen avances en cuanto a la discriminación en el acceso, no se proponen modificar las estructuras, las culturas organizacionales y los procedimientos sesgados por las desigualdades de género.

En segundo lugar, se encuentran las políticas compensatorias de los efectos negativos que buscan mejorar las condiciones de desigualdad de mujeres y personas LGBTI+, proponen la conciliación para mitigar las desigualdades en vez de la transformación de las inequidades de género. Este tipo de políticas procuran compensar las desventajas o rectificar los efectos negativos de la desigualdad, pero tampoco los modifica estructuralmente.

En tercer lugar, se distinguen las políticas con perspectiva de género y diversidad, que se proponen modificar de raíz la desigualdad estructural basada en las relaciones jerárquicas de género a partir de la ampliación de derechos, la democratización del trabajo no remunerado y la distribución de recursos materiales y simbólicos. Estas políticas utilizan la noción de género y, por ende, lo perciben como un sistema institucionalizado de prácticas sociales, culturales, políticas y económicas.

En cuarto lugar, siempre siguiendo a la autora, están las políticas de transversalización de género, que consisten en promover la igualdad de género en todas las políticas e instituciones del Estado. Esto implica reconocer que el Estado se encuentra generizado y que, por tanto, debe transformar sus estructuras para garantizar la igualdad efectiva. Buscan implementar la perspectiva de género y diversidad en el diseño de las políticas, los procedimientos, los marcos normativos, la cultura organizacional, y en su organización interna. Además, suponen la modificación de la reproducción de los roles y estereotipos sociales de género desde una noción interseccional. A su vez, estas políticas incorporan a los varones y sus necesidades como destinatarios, ya que deben ser parte

de las modificaciones de las relaciones jerárquicas de género. La literatura especializada sugiere que, para lograr cambios sustantivos, las políticas de transversalización requieren de la articulación con redes de la sociedad civil que llevan adelante las demandas de mujeres y personas LGBTI+.

A partir del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género, nuestro país realiza esfuerzos por implementar este tipo de políticas transformadoras tomando como punto de partida el impulso del movimiento de mujeres y de la diversidad sexual. La transversalización busca sacar la perspectiva de género y diversidad de un *cuarto propio*: «el riesgo que se advierte cuando sólo las instituciones especializadas se abocan al abordaje de políticas destinadas a las mujeres y LGBTI+ es que esas medidas redunden en respuestas aisladas en relación con el abanico de medidas impulsadas por otros organismos públicos, sobre todo aquellas que tienen mayor presupuesto, alcance, escala e impacto social. Transversalizar la perspectiva de género y diversidad es central para evitar dar respuestas fragmentadas y desarticuladas de cara a la sociedad» (Jefatura de Gabinete de Ministros y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, 2020, p. 9). Estas políticas cuentan con un marco normativo internacional y nacional sobre el cual se apoyan para trabajar conjuntamente en pos de la igualdad.

Apuntes finales

Los avances teóricos y empíricos en torno a las desigualdades de género en el ámbito laboral y las conceptualizaciones que permiten categorizar las políticas sensibles al género serán el insumo que guíe este proyecto de investigación. En lo que se refiere a las brechas de género, esta investigación se propone analizar la presencia de mujeres en espacios jerárquicos dentro de las administraciones públicas provinciales respecto a la presencia de sus

pares varones. Al igual que la evidencia presentada para la Administración Pública Nacional, se espera que a medida que se avanza en la escala de cargos, la presencia de mujeres disminuye (Castellani, 2020; ITEP, 2021). Además, se busca analizar si las mujeres experimentan paredes de cristal a la hora de acceder a determinados espacios de poder «masculinizados». Para ello, se utilizarán instrumentos de relevamiento cuantitativos que permitan promediar la presencia de mujeres y varones en cada tipo de cargo jerárquico en el nivel provincial. Se relevarán ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones.

En cuanto a las trayectorias laborales, este trabajo se propone dilucidar cómo se expresan las desigualdades de género en las experiencias de mujeres y personas LGBTI+ en las administraciones públicas en el nivel federal. Se busca determinar si los roles y estereotipos sociales de género impacta sobre el acceso y la permanencia laboral de estas poblaciones, si se experimentan situaciones de violencia, acoso o maltrato laboral por condición de género, y cómo el trabajo no remunerado afecta las trayectorias laborales de mujeres e identidades feminizadas. Con este fin, se implementarán técnicas de recolección cualitativas y cuantitativas. Se espera encuestar a mujeres y personas LGBTI+ que ocupen cargos de decisión en las administraciones provinciales, y luego realizar una serie de entrevistas en profundidad que permitan ahondar en las trayectorias de las y los agentes entrevistados.

Finalmente, la investigación busca reconocer, en el nivel federal, normativas e iniciativas políticas de las administraciones públicas provinciales que cuenten con una perspectiva de género y diversidad. Se determinará, a partir de un análisis cualitativo, si esas normativas son de acción afirmativa, compensatorias, si buscan implementar la perspectiva de género y diversidad, o buscan la transversalización de género.

La relevancia económica de cerrar brechas de género cristaliza la necesidad de avanzar en ese sentido en las estructuras de las administraciones públicas en nuestro país. Los avances en materia de género, diversidad y derechos humanos, que caracterizan a la Argentina en el nivel mundial, deben replicarse al interior del empleo público para avanzar hacia una igualdad efectiva para las/os trabajadoras/es públicas/os en todo el país.

Esta investigación se propone recopilar evidencia relevante desde y para el Estado para generar políticas de equidad e igualdad dentro de las administraciones públicas. Con los desafíos que ello supone, el proyecto busca integrar a las provincias en esta tarea con el objetivo de que sea producto de los esfuerzos federales por derribar las desigualdades de género al interior de las administraciones.

Aún hoy, investigar desde la perspectiva de género y diversidad supone un desafío. Por ejemplo, no contamos con suficientes bases de datos que reconozcan identidades de género que trasciendan el binarismo, ni tampoco con un extenso acervo de conocimiento e investigación de género en administraciones públicas. En ese sentido, el aporte de cada una y uno de las y los agentes provinciales que participen de este proceso será vital para concluir con este proyecto que busca, principalmente, hacer un aporte en la búsqueda de mejores e iguales condiciones laborales en el ámbito público en el nivel federal.

Referencias bibliográficas

Alianza para el Gobierno Abierto. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto. Incorporación de la perspectiva de Géneros y Diversidad 2019-2022. Jefatura de Gabinete de Ministros; Secretaría de Innovación Pública; Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. 2020.

- Castellani, A. G. (2020). *Brecha de género en el acceso a los cargos directivos de la Administración Pública Nacional. Argentina 2009-2020*. Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (8-10 de febrero de 2000). *El desafío de la equidad de género y de los Derechos Humanos en los albores del Siglo xx* [Documento]. Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989, Article 8. <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Díaz Langou, G. y Brest López, C. (2018). *The Economic Case for Reducing Gender Gaps in the Labour Market*. CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F. y Karczmarczyk, M. (2019a). *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. CIPPEC.
- Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi Rodriguez, A., Karczmarczyk, M. (2019b). *El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos*. CIPPEC.
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2021). *Las brechas de género en la Argentina Estado de situación y desafíos*. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf
- Faur, E. y Tizziani, A. (2017). Mujeres y varones entre el mercado laboral y el cuidado familiar. En E. Faur (comp.), *Mujeres y varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento*. Siglo XXI Editores.
- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*. Ediciones Tinta Limón.
- Flores, A., Lescano, R. y Molina, J. (2021). *Género, empleo público y aislamiento social* (informe final). Escuela de Gobierno de Chaco.
- González, I. (2022). Brecha digital de género y sector público: reflexiones en torno a las áreas de IT de la Administración Pública Nacional En G. Blutman (Coord.), *III Ateneo de*

- Investigaciones en Administración Pública entre el CIAP y el INAP. Aportes para una reflexión sobre federalismo, presupuesto y género.* (Cuadernos del INAP 3, 91). INAP.
- Grottola, L. (2022). Determinantes del salario real del personal civil de la Administración Pública Nacional. Un análisis de la situación reciente (2011-2021) en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo General. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 3(103).
- Incháustegui Romero, T. (1999). La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones. *Revista de Estudios de Género. La ventana*, (10), 84-123.
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (2013). *Mapa Nacional de la Discriminación*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014). Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Resultados por jurisdicción (tercer trimestre 2013).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2021). 8M. Día Internacional de la Mujer. Dossier estadístico.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021). *Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP)*, vol. 3, N.º 3. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/ITEP/issue/view/128>
- Ministerio de Economía (2021). *Protagonistas del crecimiento. Las brechas de género en la economía argentina. 4to trimestre 2021*. Secretaría de Política Económica, Dirección de Economía, Igualdad y género. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/09/las_brechas_de_genero_en_la_economia_argentina_4to_trimestre_2021.pdf
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020). *Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género*. Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gabinete_nacional_para_la_transversalizacion_de_las_politicas_de_genero.pdf
- Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (2020). *Plan Nacional de Acción Contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022*.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2021). *Perspectiva de género y diversidad*.
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2017). *La revolución de las mariposas. A diez años de «La Gesta del Nombre Propio»*. Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires.

- ONU Mujeres (2017). *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017: transformar las economías para realizar los derechos*.
- Organización Internacional del Trabajo (2012). *La discriminación en el trabajo por motivos de orientación sexual e identidad de género. Resultados del proyecto PRIDE de la OIT*. Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED).
- Organización Internacional del Trabajo (2019). Convenio 190 sobre la violencia y el acoso.
- Pérez Rubio, A. M. (2003). Las mujeres trabajan ¿cuántas, quiénes, cómo, dónde? En A. M. Pérez Rubio (coord.), *Rupturas y permanencias en los roles de género*. EUDENE.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates*, (16), 109-129.
- Rojo Brizuela, S. y Tumini, L. (2008). Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales. *Revista de Trabajo*, año 4, (6).
- Saavedra, M. G. (2003). Mujeres y hombres frente al trabajo. Acerca de sus representaciones sociales. En A. M. Pérez Rubio (coord.), *Rupturas y permanencias en los roles de género. Cuando las mujeres trabajan*. EUDENE.
- Shokida, N., Serpa, D., Domenech, L., Moure, J., Fernández Erlauer, M., Espiñeira, L. y Santellán, C. (2021). *Ecofeminista/EcoFemiData: informes ecofemidata*. Zenodo. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4540185>
- Sucarrat, M. J., Corradi Bracco, C., Argoitia, J. M. y Giordano, N. (2017). *Guía de género para empresas. Hacia la Paridad*. Red de Empresas por la Diversidad. Universidad Torcuato Di Tella.
- Trombetta, M y Cabezón Cruz, J. (2020). *Brecha salarial de género en la estructura productiva*. Centro de Estudios para la Producción. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- UN Women Training Centre eLearning Campus (2018). *Glosario de Igualdad de Género*.
- Wainerman, C. (2007). Conyugalidad y paternidad ¿Una revolución estancada? En M. A. Gutiérrez, *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- World Economic Forum (2021). *Global Gender Gap Report 2021*.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 107 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

CP: C1035AAA - Tel.: 6065 2310 – Correo electrónico: digecip@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Leandro Bottinelli

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

Laura Scisciani

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

El INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.



El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no reproducir prejuicios y estereotipos que promuevan la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a las/os autoras/es individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Diciembre 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina