

Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)¹

Gendered Cabinets. Women's participation in National and Subnational executive branches in Argentina (2011-2019)

Paula Canelo

Investigadora Independiente del
CONICET (CITRA-UMET),
Profesora de la Carrera de Sociología
de la FCS-UBA.
pvcanelo@yahoo.com

Resumen

El artículo estudia diversas dimensiones de la generización del ejecutivo argentino entre 2011 y 2019. Presenta un análisis exhaustivo de las variables cargo ocupado y sexo del conjunto de los 1032 individuos que ocuparon los cargos de ministro, secretario, subsecretario (y jerarquías equivalentes) en las 94 dependencias de 5 gabinetes seleccionados. Los casos en estudio son los gabinetes nacionales de Cristina Fernández de Kirchner (2011), Mauricio Macri (2015) y Alberto Fernández (2019), y los gabinetes subnacionales de María Eugenia Vidal (provincia de Buenos Aires, 2015) y de Horacio Rodríguez Larreta (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015).

Palabras clave: generización - desigualdad de género - gabinetes nacionales - gabinetes subnacionales - Argentina

Fecha de recepción:

7.9.20

Fecha de aceptación:

2.10.20

Abstract: *The article studies various dimensions of the gendered Argentine executive between 2011 and 2019. To do this, it presents an exhaustive analysis of the variables occupied position and sex in a set of 1032*

individuals who held the positions of minister, secretary, undersecretary (and equivalent hierarchies) in the 94 dependencies of 5 selected cabinets. The cases under study are the national cabinets of Cristina Fernández de Kirchner (2011), Mauricio Macri (2015) and Alberto Fernández (2019), and the sub-national cabinets of María Eugenia Vidal (province of Buenos Aires, 2015) and Horacio Rodríguez Larreta (Autonomous City of Buenos Aires, 2015).

Key-words: *gendered - gender inequality - national cabinets - sub-national cabinets - Argentina*

Introducción

De acuerdo a una extensa bibliografía la desigualdad de género en el espacio de la representación política es una de las principales problemáticas de la democracia, tanto en la Argentina como en el resto de América Latina.²

Los avances hacia las llamadas “democracias paritarias” han sido relativamente significativos sin embargo en los espacios legislativos, gracias al empleo de cupos de género y leyes de paridad. La Ley N° 24.012, sancionada en Argentina en 1991, fue la primera cuota legal a nivel mundial establecida para aumentar la representación femenina en los espacios parlamentarios nacionales. La iniciativa fue imitada por otros países latinoamericanos, que establecieron porcentajes mínimos de candidaturas femeninas con los que debían contar las listas presentadas por los partidos políticos en los procesos electorarios (Archenti y Tula, 2014). Hacia 2011 Argentina se encontraba entre los países con niveles más altos de participación femenina en el poder legislativo nacional, con proporciones de diputadas y senadoras (38% y 35% respectivamente) que superaban ampliamente el promedio mundial (19%) (Caminotti, Rotman y Vareto 2011).

A pesar de estos logros en el plano legislativo, otros espacios centrales del poder político continuaron mostrando un claro predominio masculino. Es el caso de los poderes judicial y ejecutivo, nacionales y subnacionales. Allí, tal como ha sido demostrado por importantes trabajos, tanto en la Argentina como en otras latitudes, las mujeres han tendido a ser una minoría, a estar ausentes de muchas áreas de gestión y a ser nombradas para ocupar los cargos de niveles más bajos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2008; Krook y O’Brien 2012, entre otros).

Este artículo analiza la generización del ejecutivo argentino a partir del estudio de diversas dimensiones de la desigualdad de género en los gabinetes nacionales en las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2011), Mauricio Macri (2015) y Alberto Fernández (2019), y en los gabinetes subnacionales de la gobernadora María Eugenia Vidal (provincia de Buenos Aires, 2015) y el jefe de gobierno Horacio Rodríguez Larreta (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015).³

La selección de estos casos responde a múltiples razones. En primer lugar, la investigación académica se ha centrado en el acceso de las mujeres al poder político, casi exclusivamente cuando se trata de cargos legislativos, y los ejecutivos han quedado relativamente en las sombras, siendo espacios donde la desigualdad de género, a falta de regulaciones, presenta sus aristas más agudas.

En segundo lugar, estos casos incluyen tanto el nivel nacional como el subnacional. Como señala la bibliografía, el estudio sobre los gabinetes le ha otorgado mucha atención a los nacionales en detrimento de los subnacionales (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019; Caminotti, Rotman y Varetto 2011), soslayando el análisis del acceso femenino a puestos ejecutivos subnacionales. Sin embargo, frecuentemente cargos de este tipo son más codiciados incluso que los legislativos, no sólo porque las posiciones ejecutivas tienden a tener mayor visibilidad y poder simbólico, sino porque además otorgan acceso a recursos fiscales decisivos para influir en la vida cotidiana de los ciudadanos de a pie (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019).

En tercer lugar, los casos elegidos aquí destacan por su extrema relevancia: se seleccionan nada menos que los últimos 3 gabinetes nacionales y 2 de los gabinetes subnacionales más importantes del país, el de la Provincia de Buenos Aires (PBA) y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

En cuarto lugar, estos gabinetes fueron reclutados por jefes ejecutivos con propiedades variadas, señaladas por la bibliografía como determinantes. Diferente sexo: por un lado, la ex presidenta Fernández de Kirchner y la ex gobernadora Vidal; por otro lado, el ex presidente Macri, el actual presidente Fernández y el actual Jefe de Gobierno Rodríguez Larreta. Diferente pertenencia partidaria: se trata de los máximos dirigentes de las que continúan siendo las dos fuerzas políticas mayoritarias en la Argentina, con orientaciones ideológicas marcadamente opuestas. Por un lado, Macri, Vidal y Rodríguez Larreta por la coalición de centro-derecha Cambiemos (integrada por partidos como Propuesta Republicana y la Unión Cívica Radical), hoy rebautizada “Juntos por el Cambio”; y por otro lado, Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, ambos dirigentes del Partido Justicialista que alcanzaron la presidencia de la Nación en 2011 por el Frente para la Victoria y en 2019 por el Frente de Todos, respectivamente.

Este artículo diferencia entre las categorías “sexo” y “género”. La primera refiere a la representación de hombres y mujeres en altos cargos políticos; mientras que la segunda

habilita la de “generización”, término central en este trabajo ya que refiere al “continuo, variable y tenaz proceso que usualmente conduce a claras desventajas para las mujeres” (Kenney 1996: 445), cultural y políticamente “imbuido de valor sobre lo femenino y lo masculino” (Caminotti, Rotman y Varetto 2011: 191).

Los apartados siguientes presentan una descripción de la metodología y de los casos bajo estudio, y un detalle sobre la estructura y posiciones jerárquicas de cada gabinete; un análisis de la presencia de las mujeres en el total de cada gabinete; un estudio de la generización de las diferentes dependencias/carteras y de las “áreas de gestión” en que las mismas pueden ser agrupadas (social, política-institucional y económico-productiva); y un análisis de la generización de las jerarquías políticas (cargos) en los 5 gabinetes.

Estructura de los gabinetes y posiciones jerárquicas.

Este artículo releva exhaustivamente y analiza las variables cargo ocupado y sexo del conjunto de los 1032 individuos designados para ocupar las “las más altas posiciones jerárquicas” (de Imaz 1964) en las 94 dependencias que integraron los 5 gabinetes entre 2011 y 2019. Estas posiciones son las de ministro, secretario, subsecretario, y cargos con jerarquía equivalente.

La decisión metodológica de no estudiar sólo el cargo más alto (ministro) como lo hace la mayor parte de la literatura (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019; Giorgi 2014, etc.) e incorporar también las dos jerarquías inferiores, permite evaluar más eficazmente cuestiones tan importantes como el vínculo entre género y jerarquía; y la mirada de largo plazo posibilita, además, evitar miradas estáticas y apreciar la evolución de las dimensiones analizadas.

Para preservar la comparabilidad entre gabinetes se trabajó en todos los casos con los gabinetes iniciales, es decir, los efectivamente designados entre el momento de asunción de cada presidente/gobernador/jefe de gobierno (mes de diciembre) y mediados del mes de marzo del año siguiente.

La reconstrucción de las diferentes estructuras orgánicas, variables en cada nivel de gobierno y en cada gabinete, fue realizada a partir de los organigramas de la Administración Nacional centralizada (no se incluyó la Administración Descentralizada). Las fuentes principales, tanto para las designaciones como para la reconstrucción de las estructuras, fueron el Boletín Oficial de la República Argentina, el Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires y el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relevados para cada caso entre diciembre y marzo del año siguiente.⁴

Cuadro 1: Descripción de los casos estudiados

Gabinete	Dependencias/carteras	N° de posiciones jerárquicas
2011 - Presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria)	17: 15 ministerios, Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), Secretarías de la Presidencia de la Nación (SP).	232
2015 - Presidente Mauricio Macri (Cambiemos)	22: 20 ministerios, JGM, SP.	336
2015 - Gobernadora María Eugenia Vidal (Cambiemos), provincia de Buenos Aires	20: 11 ministerios, 6 secretarías, 1 dirección general, 1 asesoría general de gobierno y 1 unidad gobernador.	91
2015 - Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta (Cambiemos), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	13: 10 ministerios y 3 jefaturas.	84
2019 - Presidente Alberto Fernández (Frente de Todos)	22: 20 ministerios, JGM y SP.	289
Total	94	1032

En cuanto a los gabinetes nacionales, el gabinete inicial 2011 de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria) estuvo integrado por una elite de 232 funcionarios y funcionarias distribuidos en 17 dependencias: 15 ministerios, la Jefatura de Gabinete de Ministros y las Secretarías de la Presidencia de la Nación, estas últimas consideradas en conjunto. El del ex presidente Mauricio Macri (Cambiemos), por un total de 336 individuos designados en 22 dependencias (20 ministerios, la Jefatura de Gabinete y las Secretarías de la Presidencia). El del presidente Alberto Fernández, electo en 2019 por el Frente de Todos, por 289 funcionarios distribuidos en 22 dependencias (20 ministerios, Jefatura y Secretarías).

En cuanto a los gabinetes subnacionales, el de la ex gobernadora de la PBA, María Eugenia Vidal (Alianza Cambiemos) estuvo integrado en 2015 por 91 individuos que ocuparon 20 dependencias: 11 ministerios, 6 secretarías, 1 dirección general (de Cultura y Educación), la Asesoría General de Gobierno y la Coordinación General de la Unidad Gobernador.⁵ Finalmente, el gabinete inicial 2015 del Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta, en CABA, incluyó 84 individuos reclutados para ocupar 13 dependencias: 10 ministerios y 3 jefaturas (Jefatura de Gobierno, Jefatura de Gabinete de Ministros y Vicejefatura de Gobierno).

Presencia de personal político femenino en los gabinetes nacionales y subnacionales

De acuerdo con Giorgi (2014), entre 1854 (año de asunción del primer gobierno nacional regido por la Constitución de 1853) y 2011, sobre un total de 636 individuos designados

ministros nacionales, sólo 11 fueron mujeres (1,72%). A pesar de que la presencia del personal político femenino ha ido aumentando en el tiempo (en general), las mujeres fueron siempre una minoría en los ejecutivos argentinos, como muestra el Cuadro 2:

Cuadro 2: Composición de género de los gabinetes argentinos nacionales y subnacionales (casos seleccionados).

Sexo	Gabinete Fernández de Kirchner (2011)	Gabinete Macri (2015)	Gabinete Vidal (2015)	Gabinete R. Larreta (2015)	Gabinete Fernández (2019)
Mujer	22,84%	23,51%	16,48%	23,81%	37,37%
Hombre	77,16%	76,49%	83,52%	76,19%	62,63%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
% Ministras mujeres	19%	14%	14%	25%	19%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

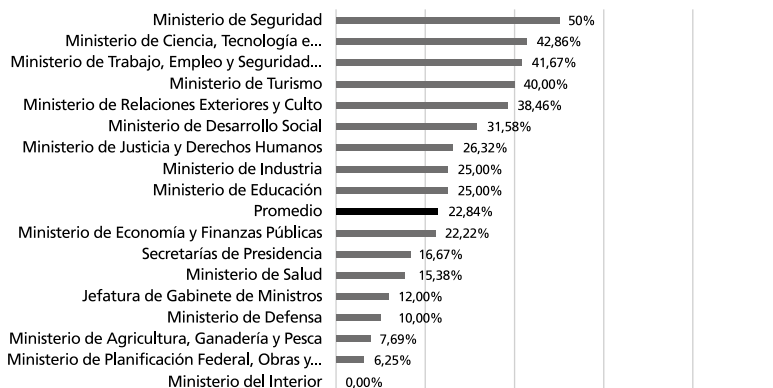
Entre 2011 y 2015 las mujeres nunca lograron ocupar más de un cuarto del total de cada gabinete, tanto en el nivel nacional como en el subnacional, e independientemente de las orientaciones político-ideológicas o el sexo de los máximos dirigentes.

Cuando se observa el conjunto de los cargos más altos destaca por un lado una mayor desigualdad de género en el gabinete subnacional de la que fuera la primera gobernadora mujer de la PBA, María Eugenia Vidal, con sólo un 16,48% de altas funcionarias (Canelo, 2019; Canelo y Lascurain, 2017). Por otro, un porcentaje inusual de alto personal político femenino en el gabinete de Fernández (2019), donde las mujeres ocuparon el 37,37% del total de los cargos más altos, el porcentaje más elevado de todos los gabinetes nacionales argentinos hasta el momento (Canelo, 2020). Asimismo, si se consideran sólo los datos de la fila inferior del Cuadro 2, se aprecia que el ejecutivo argentino raramente logró superar lo que González y Sample (2010) identificaron como el promedio latinoamericano en 2010 (24%).

Generización de las dependencias/carteras

A continuación se presenta el grado de generización de las dependencias en los gabinetes nacionales (gráficos 1, 2 y 3).

Gráfico 1. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete nacional de F. de Kirchner (2011).



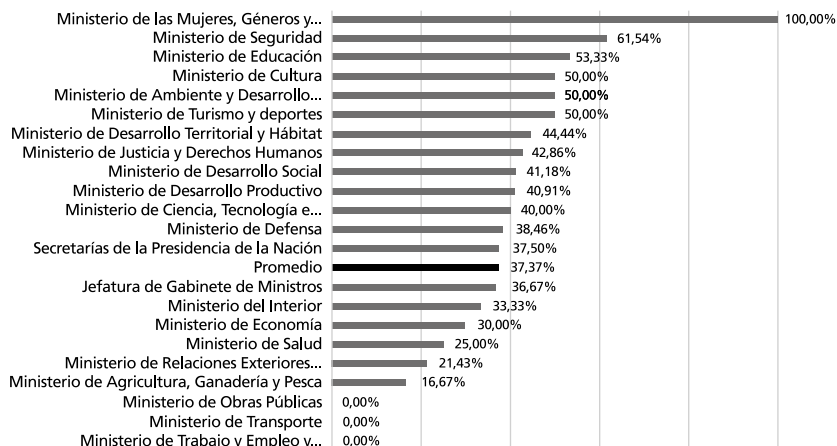
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 2. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete nacional de Macri (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 3. Mujeres por dependencia y promedio general. Gabinete nacional de Fernández (2019).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Tanto el gabinete 2011 como el 2015 muestran, una importante desigualdad de género, con indicadores lejanos a la paridad en casi todas las dependencias.

En el primero de ellos sólo el Ministerio de Seguridad (conducido por una ministra) alcanzó la paridad entre hombres y mujeres. Algunas de las carteras consideradas “tradicionalmente femeninas”, como Desarrollo Social y Educación, muestran indicadores de género apenas sobre el promedio, mientras que las económicas (Economía, Agricultura o Planificación) y las carteras políticas (Secretarías de la Presidencia, Jefatura o Interior) se presentan muy masculinizadas.

Los tres ministerios más feminizados del gabinete 2011 fueron Seguridad (50%), Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (42,86%) y Trabajo, Empleo y Seguridad Social (41,67%), tendencia que se revertirá en 2015. Las dependencias más masculinizadas fueron Defensa (10% de mujeres), Agricultura (7,69%), Planificación (6,25%) e Interior, única dependencia que no reclutó ni una sola mujer para ocupar altos cargos en 2011.

En el gabinete nacional 2015 se observa una sola dependencia donde las mujeres fueron mayoría: el Ministerio de Desarrollo Social (60%), una de las áreas del gabinete “tradicionalmente femeninas”, conducido entonces por una ministra mujer. Ninguna otra dependencia del gabinete superó el 40% de mujeres. Los ministerios más feminizados, además de Desarrollo Social, fueron Salud (37,50%) y Relaciones Exteriores (también entonces conducido por una mujer), Comunicaciones, y Ambiente, con un

tercio de mujeres en sus cúpulas. Las áreas más feminizadas de 2011 se masculinizaron: en Seguridad, las mujeres se redujeron al 15,38%, en Trabajo al 23,08% y en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva a 0%. Las carteras más masculinizadas del gabinete de Macri fueron Defensa y Ciencia (0% de mujeres), Energía (5,56%), Turismo (11,11%) e Interior (14,29%). Las dependencias con funciones más económicas o políticas nuevamente quedaron por debajo del promedio.

El gabinete 2019 muestra un cambio importante en la generización de las dependencias. A diferencia de los gabinetes anteriores, el de Fernández muestra una mayor orientación hacia la paridad de género. Sobre 22 dependencias en total, hay 6 que alcanzan la paridad o que invierten la mayoría masculina, mientras que otras 5 superan el 40% de mujeres.

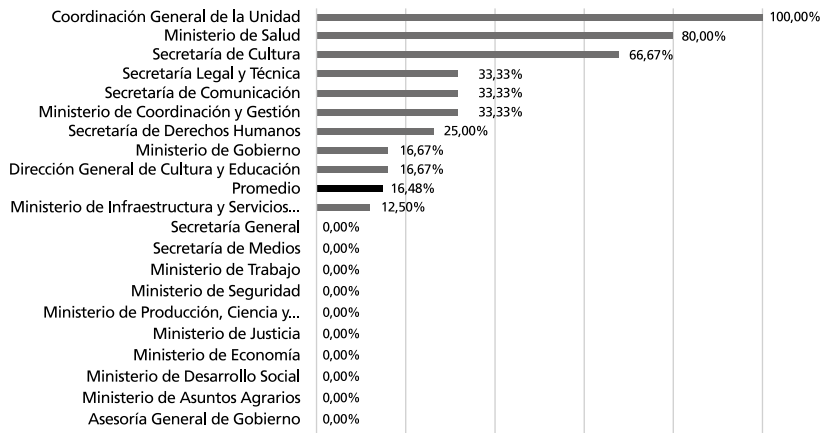
El Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, novedad dentro de la estructura de los gabinetes argentinos, posee una cúpula enteramente femenina. Lo siguen el Ministerio de Seguridad, con un 61,54% y también conducido por una mujer. En tercer lugar se encuentra el Ministerio de Educación, con un 53,33% de personal político femenino. Turismo y Deportes, y Cultura y Ambiente (50%); y Desarrollo Territorial y Hábitat (44,44%), Justicia y Derechos Humanos (42,86%) y Desarrollo Social (41,18%) se encuentran también cerca de la paridad.

Entre los ministerios más masculinizados del gabinete 2019 se encuentran Obras Públicas, Transporte y Trabajo, los 3 conducidos por hombres, donde no fue designada ninguna mujer, seguidos por Agricultura (16,67% de mujeres), Relaciones Exteriores (21,43%) y Salud (25%).

Los gráficos 4 y 5 muestran dos particularidades de los gabinetes subnacionales analizados en este artículo. La primera es que presentan indicadores de género diferentes, a pesar de ser coetáneos y de que sus jefes pertenecían a la misma fuerza política (Cambiamos). La segunda es que en ambos casos la presencia de mujeres se vuelve más importante en las carteras vinculadas con el “área social” (por ejemplo Salud, Cultura) lo que sugiere una concepción más tradicional del rol de la mujer en política en esta fuerza en particular, como ya ha sido observado (Canelo 2019; Salerno 2019; Romero 2016; Vommaro 2017).

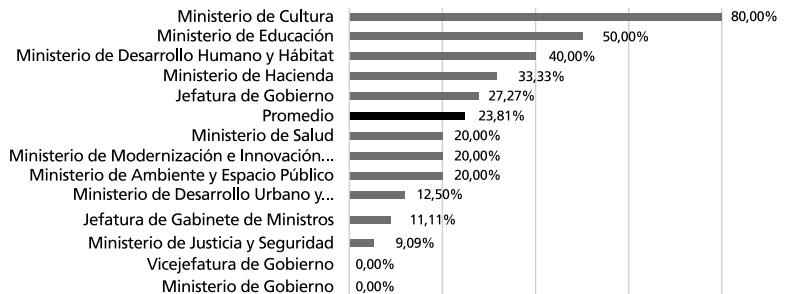
Como muestra el gráfico 4, el gabinete de la PBA es el que presenta la mayor desigualdad de género entre los cinco analizados. La mitad de las dependencias no tuvo mujeres ocupando altos cargos. Solo en áreas “tradicionalmente femeninas” como la Secretaría de Cultura y en el Ministerio de Salud, las mujeres superaron a los hombres, con 66,7% en la primera y 80% en el segundo.

Gráfico 4. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete subnacional de Vidal (2015).



Nota: El 100% que muestra la Unidad de Coordinación de la Gobernación de la PBA corresponde a una única funcionaria.

Gráfico 5. Mujeres por dependencia y promedio general.
Gabinete subnacional de R. Larreta (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

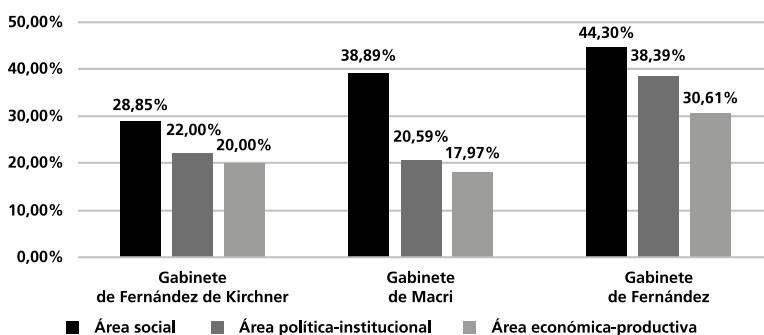
El gráfico 5, correspondiente al gabinete de Horacio Rodríguez Larreta en CABA, muestra una desigualdad de género menos pronunciada que la de PBA. El jefe de la CABA no nombró mujeres ni en las cúpulas de la Vicejefatura de Gobierno ni en las del Ministerio de Gobierno, y estas “empataron” o superaron a los hombres solo en dos dependencias “tradicionalmente femeninas” como Educación (50%) y Cultura (80%), mientras que en Desarrollo Social alcanzaron un 40% (Canelo, 2019).

Áreas de gestión generizadas: social, político-institucional y económico-productiva.

La literatura especializada afirma que las diferentes áreas de gestión de los gabinetes tienden a estar muy generizadas, presentando perfiles de género diferenciados⁶. Tradicionalmente, las mujeres habrían tenido más espacio en las áreas sociales (Desarrollo Social, Salud, Educación, Cultura), mientras que las áreas con funciones más económicas (Economía, Hacienda, Finanzas, Agricultura, etc.) o políticas (Interior, Jefatura de Gabinete, Secretarías de la Presidencia, Relaciones Exteriores, Defensa, etc.) habrían estado reservadas para los varones, configurando “techos de cristal” al avance de las mujeres.

A pesar del elevado número (94) y de la variedad de dependencias que se incluyen en este trabajo, o de las unificaciones y/o cambios de jerarquía o nominación que fueron relativamente frecuentes a lo largo del tiempo, se propone una clasificación de las carteras en 3 grandes “áreas de gestión”: “área social”, “área político-institucional” y “área económico-productiva”.

Gráfico 6. Porcentaje de mujeres por área de gestión. Gabinetes nacionales.



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

El gráfico 6, que compara los gabinetes nacionales 2011, 2015 y 2019, muestra que la presencia de las mujeres tendió a aumentar en las tres áreas de gestión. Sin embargo, también se observa que en 2015 las mujeres retrocedieron en dos de las tres áreas de

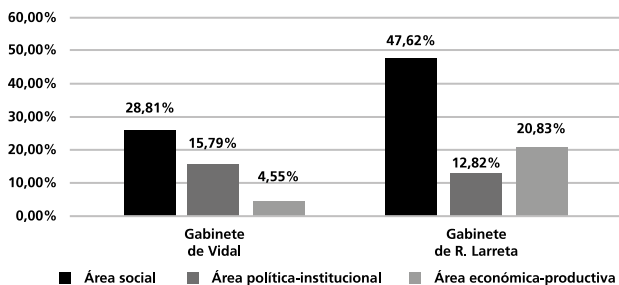
gestión en relación con el gabinete 2011: la “político-institucional” y la “económico-productiva”, reforzando la concepción tradicional de la mujer en política de Cambiemos que ya se observó antes en el nivel subnacional.

Las áreas de gestión analizadas se presentan, efectivamente, muy generizadas. En 2011, 2015 y 2019, independientemente del sexo del máximo mandatario y de sus orientaciones político-ideológicas, las mujeres reclutadas predominaron en el área social, donde su presencia creció más de 15 puntos entre 2011 y 2019: 28,85% en 2011, 38,89% en 2015 y 44,30% en 2019.

En los tres gabinetes nacionales el área “económico-productiva” fue uno de los techos de cristal del gabinete, y la más restringida al avance de las mujeres, aunque en 2019 la presencia femenina creció de aproximadamente un 20% al 30,61%.

Finalmente, las carteras del “área político-institucional” se mantuvieron en una posición intermedia. La presencia de las mujeres aquí fue de alrededor del 20% tanto en 2011 como en 2015, mientras que en 2019 su presencia aumentó al 38,39%. Esto sugiere que, además de una tendencia general más marcada a la paridad de género, otra de las particularidades del reclutamiento de Alberto Fernández fue la de “abrir” relativamente el área político-institucional a las mujeres.

Gráfico 7. Porcentaje de funcionarias mujeres por área de gestión. Gabinetes subnacionales PBA y CABA.



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

El gráfico 7, que compara la presencia femenina en las áreas de gestión de los gabinetes subnacionales, muestra que en este nivel de gobierno la generización es más profunda, y la presencia de las mujeres es menor. Nuevamente, el gabinete de PBA presenta los peores indicadores de género; y en ambos casos, la presencia de las mujeres es mayor en el área social, con un 25,81% en el caso de PBA y un 47,62% en el caso de CABA. La presencia femenina es también muy baja en las otras 2 áreas de gestión, que presentan un comportamiento disímil de acuerdo al gabinete: Vidal tendió a reclutar mujeres en el área

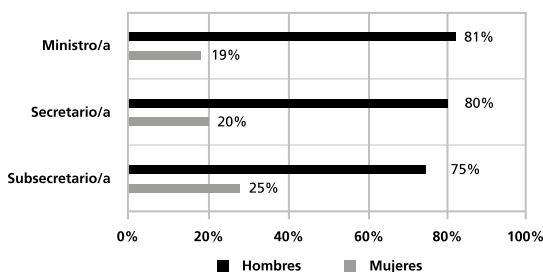
político-institucional con relativamente mayor frecuencia que Larreta (15,79% contra 12,82%), mientras que Larreta tendió a reclutar mujeres en el área económico-productiva con mucha mayor frecuencia que Vidal: 20,83% contra sólo un 4,55% en PBA.

Jerarquías generizadas

Se ha afirmado ya que dentro de las jerarquías más altas del poder ejecutivo es posible reconocer subjerarquías internas que constituyen techos de cristal (Canelo 2020). Uno de los indicadores más importantes para identificar estos fenómenos es el tipo de cargo ocupado, poco estudiado por la bibliografía, que se limita a analizar sólo las posiciones más altas.

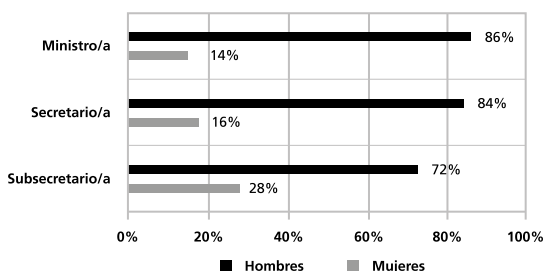
Los gráficos 8 a 10 muestran para qué tipo de cargo jerárquico (ministro, secretario, subsecretario) han sido reclutadas las mujeres en los últimos tres gabinetes nacionales.

Gráfico 8. Tipo de cargo por género. Gabinete nacional de F. de Kirchner (2011).



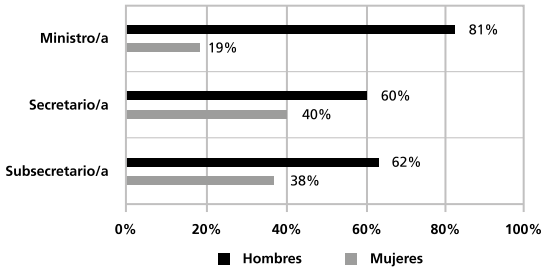
Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 9. Tipo de cargo por género. Gabinete nacional de Macri (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 10. Tipo de cargo por género. Gabinete nacional de Fernández (2019).

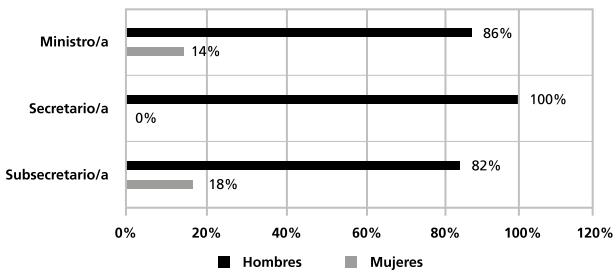


Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

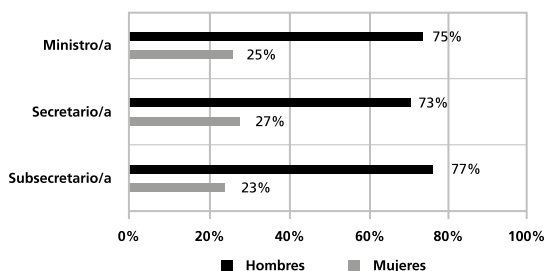
En los tres gabinetes nacionales las mujeres fueron minoría en todos los tipos de cargo. En el gabinete 2011, las mujeres tuvieron un peso relativo similar en los tres tipos de cargo (19-20-25%), con una leve tendencia a ocupar el más bajo (subsecretaría); en 2015 esa tendencia aumentó (14-16-28%).

En el gabinete nacional de 2019 se observan algunas diferencias. Aunque las funcionarias mujeres continuaron siendo minoría en los tres tipos de cargo (19-40-38%) su presencia creció en las dos jerarquías inferiores: sobre todo en las secretarías, donde avanzaron del 16% en 2015 al 40%, pero también en las subsecretarías, donde crecieron del 28% de 2015 al 38% en 2019.

Gráfico 11. Tipo de cargo por género. Gabinete subnacional de Vidal (2015).



Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Gráfico 12. Tipo de cargo por género. Gabinete subnacional de R. Larreta (2015).

Fuente: Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET)

Los gráficos 11 y 12 muestran que los casos subnacionales tienen perfiles diferenciados. La PBA presenta, nuevamente, la menor participación de mujeres de los 5 gabinetes y en los 3 tipos de cargo, con sólo un 14% de ministras, ausencia de secretarías mujeres⁷ y un peso muy bajo de las subsecretarías (18%). CABA muestra mejores indicadores (25-27-23%): aunque la presencia de mujeres tiende a ser minoritaria en los 3 niveles, es el gabinete que posee el mayor porcentaje de mujeres ministras (25%), acercándose de esa forma al promedio latinoamericano identificado por González y Sample (2010), como se mencionó más arriba.

En los cinco gabinetes se observa claramente uno de los mayores techos de cristal, ya identificado por la literatura: la relativa ausencia de las mujeres del máximo cargo jerárquico no electivo de la estructura, el de ministra.

Reflexiones finales

El ejecutivo argentino es una institución fuertemente generizada. La noción de “instituciones generizadas” remite a que los protagonistas de la política no sólo tienen sexo, sino sobre todo género, y que éste “está presente en los procesos, prácticas, imágenes e ideologías y distribuciones del poder en los más variados sectores de la vida social” (Kenney 1996: 446), y que “las instituciones producen, reproducen y transforman patrones de desigualdad de género” (Caminotti, Rotman y Varetto 2011: 196).

La evidencia empírica presentada aquí muestra que en los gabinetes argentinos analizados el personal político femenino tendió siempre a ser una minoría, a estar relativamente ausente de varias importantes áreas de gestión y a ocupar los cargos jerárquicos más bajos (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2008; Krook y O’Brien, 2012). En términos generales, los cinco gabinetes confirman que uno de los rasgos más importantes del reclutamiento en estos distintos espacios ejecutivos es una clara desigualdad de

género. Desde 2011 las tendencias se presentan muy similares, estables, e independientes del sexo del primer mandatario, de su orientación político-ideológica y del nivel de gobierno (nacional/subnacional).⁸

Los gabinetes de Fernández de Kirchner, Macri, Vidal y Rodríguez Larreta, más allá de haber sido designados en distintos niveles de gobierno y por funcionarios de distinto sexo y con notables diferencias en términos de orientación ideológica y política, mantuvieron un reclutamiento de género similar. En ninguno de los casos las mujeres llegaron a un cuarto del total de los funcionarios más altos. Sólo el gabinete de Fernández revela una tendencia diferente, porque muestra el porcentaje más elevado de altas funcionarias y una orientación más clara y general hacia la paridad de género.

Los dos gabinetes conducidos por mujeres aquí analizados (nacional 2011 y PBA 2015) contradicen una hipótesis muy extendida en la literatura que afirma que las mujeres al frente del ejecutivo son más propensas que sus pares masculinos a designar mujeres.⁹ Ni el equipo nacional reclutado por Cristina Fernández de Kirchner ni el subnacional de María Eugenia Vidal destacan por presentar indicadores de reclutamiento de género más igualitarios que los de sus pares masculinos.

La PBA en 2015 es un caso excepcional: no sólo presenta el porcentaje más bajo de mujeres de los gabinetes aquí analizados, sino además el menor en el conjunto de las 24 jurisdicciones subnacionales argentinas entre 1992 y 2016 (Barnes, Ciocci y Lopreite 2019). Esta excepción podría ser explicada por la decisión de la ex gobernadora de abrir su gabinete a miembros de otros partidos o facciones, o bien para ampliar su base legislativa, o bien para lograr gobernabilidad en uno de los territorios más complejos de la política argentina (Canelo y Lascurain 2017).

Al observar la composición de género de cada una de las dependencias que integraron todos los gabinetes estudiados, o de sus diferentes áreas de gestión, se revela un panorama heterogéneo y diferenciado.

En el nivel nacional hay un conjunto de dependencias que profundizan su masculinización, como Relaciones Exteriores, Planificación/Obras Públicas, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Transporte, las carteras más establemente masculinizadas de los últimos tres gabinetes nacionales. Un segundo grupo de dependencias muy masculinizadas, sin embargo, parece haber comenzado a habilitar un progresivo avance femenino: Interior, la Jefatura de Gabinete de Ministros, las Secretarías de la Presidencia y el Ministerio de Defensa. En tercer lugar, y siempre a nivel nacional, se consagra un conjunto de dependencias muy feminizadas: Desarrollo Social, Educación, Seguridad, y Mujeres, Género y Diversidad.

En el nivel subnacional destacan dos cuestiones. Primero: a pesar de ser contemporáneos y de pertenecer a la misma fuerza política, ambos presentan indicadores de género

diferentes. El gabinete de Vidal muestra la mayor desigualdad de género, tanto por el peso menor de las mujeres en el conjunto, como porque se trata además del que posee la mayor cantidad de dependencias completamente masculinizadas: las mujeres están ausentes de la mitad de las carteras. Segundo: en ambos casos, la presencia de las funcionarias mujeres se vuelve más importante en las carteras vinculadas con el área social, lo que confirma una concepción más tradicional del rol de la mujer en política, característica de la fuerza política de centro-derecha Cambiemos.

Si se observan las diferentes áreas de gestión se confirma que, a nivel nacional, la presencia de las mujeres tendió a aumentar en todas. Sin embargo, en 2015 las mujeres retrocedieron en el área político-institucional y en la económico-productiva, lo que se corresponde con lo que sucede a nivel subnacional en los gabinetes de la misma fuerza de gobierno.

Las áreas de gestión se muestran muy generizadas en el nivel nacional. Independientemente del sexo y de las orientaciones político-ideológicas diversas de los máximos mandatarios, las mujeres predominaron en el área social y fueron muy excluidas del área económico-productiva, un claro techo de cristal, aunque esta última tendencia tendió a debilitarse en 2019. Sin embargo, y especialmente en el gabinete del presidente Alberto Fernández, el área político-institucional, que en general se había mantenido intermedia a las anteriores, tendió a abrirse al avance de las mujeres, cuya participación creció más de 16 puntos entre 2011 y 2019. Si esto se consolidara en el tiempo, hablaría de la ruptura de una tendencia identificada por la literatura (por ejemplo Taylor-Robinson & Gleitz 2016; Caminotti, Rotman y Varetto 2011) e impactaría favorablemente en las oportunidades, no sólo para las mujeres que ya participan en política, sino para las que deseen hacerlo en el futuro (Barnes & Taylor-Robinson 2018; Barnes, Ciocci y Lopreite 2019).

En los gabinetes subnacionales la generización de las áreas de gestión es más pronunciada. Tanto en PBA como en CABA la presencia de las mujeres es mucho mayor en el área social. El peso del personal político femenino en el área político institucional se mantiene relativamente igual en ambos gabinetes, y el área económico-productiva, que como se mencionó es un techo de cristal, lo es con mucha mayor intensidad en PBA (sólo 4,55% de mujeres).

Hasta aquí, puede afirmarse que la generización que se percibe en los tres gabinetes de Cambiemos (Macri, Vidal y Rodríguez Larreta) responde más a la orientación político-ideológica de centro-derecha de esta fuerza que a otros factores. En los gabinetes de Cambiemos, puntualmente en los subnacionales, no se cumplen al menos dos de las tendencias señaladas por Barnes, Ciocci y Lopreite (2019) para el conjunto de los gabinetes provinciales del período 1992-2016. En primer lugar, la profunda desigualdad de género que se percibe en el gabinete de Vidal contradice la hipótesis que las mujeres tienen más probabilidad de ser nombradas ministras cuando la gobernadora es una mujer. Segundo: la relativa mejor performance de las mujeres en el gabinete de Larreta desafía

la hipótesis de que las mujeres tienen más oportunidades en gabinetes más grandes: la CABA es el gabinete con menos dependencias y menos posiciones jerárquicas, y aun así es el que presenta mejores indicadores de género en general.

En todos los gabinetes analizados aquí, nacionales y subnacionales, conducidos por hombres o por mujeres, las mujeres fueron siempre una minoría en los tres tipos de cargo analizados (ministro, secretario, subsecretario), y con una tendencia general a ser reclutadas para ocupar los cargos más bajos de la estructura. En el plano de la generización de los cargos se destacan dos aspectos importantes: en el gabinete nacional de Fernández las mujeres vieron más abierta la posibilidad de obtener el cargo de secretaria que en todos los otros casos; pero el cargo de ministra se consolidó en los cinco casos como otro de los techos de cristal más sólidos del gabinete.

La evidencia también muestra que se asiste en Argentina, especialmente desde 2019, a un cambio en las dinámicas de reclutamiento del gabinete nacional, tendiente hacia una mayor paridad en las ramas ejecutivas (Canelo, 2020). Aunque evidentemente inseparable de las luchas y conquistas del movimiento de mujeres en los últimos años, y especialmente a partir de 2018, este fenómeno fue logrando una mayor permeabilidad de los gobernantes a la agenda de género. Fue la lucha del movimiento de mujeres la que instaló en la agenda pública, entre otras importantes cuestiones, el reclamo por la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo (que llegó a tomar estado parlamentario en 2018 y que no fue aprobada por pocos votos) y por políticas públicas de prevención de los femicidios y de la violencia de género en general, con las correspondientes transformaciones en la representación femenina en los espacios de toma de decisiones.

En suma, aún persisten importantes barreras para el logro de una mayor igualdad en los ejecutivos argentinos, espacios de representación política altamente generizados. Es fundamental, así como sucedió con las cuotas por género legislativas, crear “oportunidades institucionalizadas” (Archenti y Tula 2009) para que las mujeres puedan no sólo ejercer su derecho a ser representantes políticas, sino también a ser representadas por mujeres, incluso en los espacios ejecutivos. En América Latina, algunos gobiernos como el de Bolivia y Chile han implementado recientemente gabinetes de paridad (Barnes, Ciocci y Lopreite, 2019), al igual que, en el caso argentino, el gobierno municipal de la ciudad de Rosario, que designó al primer gabinete paritario del país.

Dado que la representación de la mitad de la población no puede quedar librada a la voluntad de los máximos jefes ejecutivos, es imprescindible abrir y fortalecer espacios de discusión entre variados actores (gobierno, parlamentarios, movimiento de mujeres, académicos, intelectuales) sobre la necesidad y oportunidad de debatir y sancionar leyes de paridad de género, también en los espacios ejecutivos.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada para su discusión en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina” (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Organización de Estados Americanos, en la ciudad de México entre el 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2020).

² Entre otros Araújo (2009), Archenti y Tula (2014), Caminotti y Freidenberg (2016), Caminotti, Rotman y Varetto (2011), Canelo (2020), Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2008), Inglehart y Norris (2003), Krook y O’Brien (2012), Paxton y Kunovich (2003).

³ Los resultados de investigación que se presentan aquí forman parte de un trabajo más amplio sobre el perfil sociológico de las elites argentinas que lleva adelante el Observatorio de las Elites del Centro de Innovación de los Trabajadores (CONICET-UMET). Esta investigación marco reconstruye los perfiles sociológicos de las elites argentinas (económicas, políticas y técnicas) durante la historia reciente, a través del relevamiento sistemático de un conjunto de variables sobre los hombres y mujeres que ocuparon las más altas posiciones de elite: sexo, edad, nivel educativo, trayectoria ocupacional, participación en organizaciones, etc. <<https://citra.org.ar/observatorio-de-las-elites/>> disponible el 8/9/2020. El estudio que aquí se presenta sólo incluye gabinetes subnacionales 2015 como una forma de evaluar sus diferencias o similitudes con respecto a los casos nacionales, y no por ser representativos del nivel subnacional, lo que se aclara en todos los casos.

⁴ El trabajo de campo que hizo posible esta investigación fue dirigido por la autora de este texto y realizado entre marzo de 2016 y marzo de 2020 por el equipo del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET).

⁵ Más allá de su denominación, todas poseen rango ministerial según Ley de Ministerios N°14853, del 30/11/2016.

⁶ Entre otros Barnes y Taylor-Robinson (2018), Caminotti, Rotman y Varetto (2011), Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson (2016), Grassi (1989) y Taylor-Robinson y Gleitz (2016).

⁷ En la estructura jerárquica de PBA no está previsto el cargo de secretario en la mayor parte de las dependencias y en muchos casos a un ministro le “corresponden” sólo subsecretarios, por lo que los datos de PBA no son estrictamente comparables con los de los demás gabinetes.

⁸ Según Barnes, Ciocci y Lopreite (2019), que sólo consideran las posiciones más altas, gabinetes previos a 2011, como el de Eduardo Duhalde (2002-2003) y el de Néstor Kirchner (2003-2007), también mantuvieron un nivel estable de representación femenina (22-23%).

⁹ Sobre esta hipótesis, consultar Barnes, Ciocci y Lopreite (2019).

Referencias bibliográficas

Araújo, Clara (2009) “Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: As cotas entre as instituições e a cultura”. *Revista Brasileira de Ciência Política* 2: 23-59.

Archenti, Nélide y María Inés Tula (2014) “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: Los casos de Bolivia y Ecuador”. *América Latina Hoy* 66: 47-68.

Archenti, Nélide y María Inés Tula (2009) “Representación política, sistemas electorales y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales. Argentina 2007”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.

Barnes, Tiffany, Tomás Ciocci y Débora Loppreite (2019) “Evaluación de la presencia de mujeres en gabinetes subnacionales de Argentina (1992-2016)”. *Revista de Ciencia Política* 39 (1): 1-23. 19

Barnes, Tiffany & Michelle Taylor-Robinson (2018) “Women Cabinet Ministers in Highly Visible Posts and Empowerment of Women: Are the Two Related?”. In Amy Alexander, Catherine Bolzendahl & Farida Jalalzai (eds.) *Measuring Women's Political Empowerment across the Globe: Strategies, Challenges, and Future Research*, Switzerland: Palgrave, 2018:229-255.

Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg (2016) “Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61 (228): 121-144.

Caminotti, Mariana, Santiago Rotman y Carlos Varetollos (2011) “Carreras políticas y oportunidades ‘generizadas’ en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)”. *POSTData* 16: 191-222.

Canelo, Paula (2020): *Género y poder en el gabinete de Alberto Fernández*, Informe de Investigación N°9 del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET), Buenos Aires, CITRA.

Canelo, Paula (2019) *¿Cambiamos?: La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Canelo, Paula y María Cecilia Lascurain (2017) *¿Quiénes gobiernan la Provincia de Buenos Aires? El perfil sociológico del gabinete de María Eugenia Vidal*, Informe de Investigación N°3 del Observatorio de las Elites del CITRA (CONICET-UMET), Buenos Aires, CITRA.

De Imaz, José Luis (1964) *Los que mandan*, Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Escobar-Lemmon, María & Michelle M. Taylor-Robinson (2008) "Getting to the Top: Career Paths of Women in Latin American Cabinets". *Political Research Quarterly* 62 (4): 685-699.

Escobar-Lemmon, María & Michelle M. Taylor-Robinson (2016) *Women in presidential cabinets: Power players or numerous tokens?* New York: Oxford University Press.

Giorgi, Guido (2014) "Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011)". *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales*, 41 (74): 103-139.

Grassi, Estela (1989) *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: Humanitas. 20.

González, Keila y Kristen Sample (2010) *Muchos modelos, un objetivo. Experiencias de comisiones y bancadas de género en los Congresos*, Lima, International Democratic Institute & International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Inglehart, Ronald & Norris, Pippa (2003) *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge University Press.

Kenney, Sally (1996) "New Research on Gendered Political Institutions". *Political Research Quarterly* 49, N° 2: 445-466.

Krook, Mona Lena & Diana Z. O'Brien (2012) "All the president's men? The Appointment of female cabinet ministers worldwide". *The Journal of Politics*, 74 (3): 840-855.

Paxton, Pamela & Shery Kunovich (2003) "Women's Political Representation: The Importance of Ideology". *Social Forces* 82: 87-113.

Romero, Jesica (2016) *La construcción de lo femenino en la vida partidaria de la Argentina reciente: El caso de las Mujeres PRO*. Buenos Aires: Memoria de Licenciatura en Estudios Políticos, UNGS.

Salerno, Agustín (2019) "Una nueva derecha embarrada: Perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015)". *Sociohistórica*, 44: e083-e083.

Taylor-Robinson, Michelle M. & Gleitz Meredith (2016) “Women in presidential cabinets: Getting into the elite club?”, paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, Sept.1-4, 2016.

Vommaro, Gabriel (2017) *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cómo citar este artículo

Canelo, Paula (2019) “Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)”.

Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 10 N° 19: 151-172