

MARZO 2021

Género, empleo público y aislamiento social.

INFORME FINAL



Investigadoras:
Ayelén Flores,
Rafaela Lescano y
Jimena Molina.

Índice

Género, empleo público y aislamiento obligatorio	2
Introducción	2
1. Planteamiento y relevancia del problema	4
2. Diseño de investigación y métodos utilizados	5
3. Objetivos	6
4. Aproximación teórico-práctica al estudio de la gestión pública de la fuerza de trabajo desde una perspectiva de género	7
a. El enfoque de género	7
b. Generalidades del empleo público en Argentina	9
c. Gestión de la fuerza de trabajo en la Administración Pública Provincial ..	12
d. Particularidades del trabajo femenino	17
5. Perspectiva de género en la gestión de la fuerza de trabajo al interior de la Administración Pública: aportes al estudio de la problemática	18
a. Desigualdades entre varones y mujeres en la situación de revista	18
b. Compatibilización del tiempo de trabajo con tareas domésticas y de cuidado	19
c. Precarización laboral en áreas feminizadas y consideradas esenciales (salud y desarrollo social)	23
d. Feminización de áreas y tareas en el régimen de gestión de la fuerza de trabajo en la Administración pública provincial del Chaco	24
e. Impacto de la pandemia en los ingresos de los hogares. Relevancia del género en los resultados.	27
f. Asistencia al lugar de trabajo por parte de varones y mujeres durante el aislamiento	27
g. Nivel de satisfacción laboral	27
Reflexiones finales	28
Bibliografía	29

Género, empleo público y aislamiento obligatorio

Informe final

Por Ayelén Flores¹, Rafaela Lescano² y Jimena Molina³

Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco

Introducción

Teniendo en cuenta el protagonismo de las mujeres en la actual gestión provincial de gobierno e identificando el hecho de que las dependencias que agrupan la mayor cantidad de agentes son las más feminizadas, desde la Escuela de Gobierno nos interrogamos sobre las particularidades del empleo en la administración pública chaqueña y sus efectos en las trabajadoras mujeres, desde una perspectiva de género.

En este marco, abordamos la tarea de precisar indicadores que nos permitieron conocer la existencia de desigualdades en lo relativo a la distribución de tareas, salarios, situación de revista, precarización, cumplimiento de horarios, compatibilización del trabajo remunerado con tareas domésticas y de cuidado, y otras variables que pudieran denotar un perjuicio real o potencial para las mujeres trabajadoras. En este devenir, nos fue preciso detenernos en las particularidades que presenta la gestión de la fuerza de trabajo de la Administración pública provincial, las cuales ciertamente inciden en los indicadores de desigualdad, pero a la vez complejizan la tarea de deslindar qué realidades son producto de esas características particulares que la distinguen de otros escenarios laborales y en cuáles otras el factor determinante de las desigualdades es propiamente el género.

La repentina declaración de la COVID-19 como pandemia por parte de la OMS, como así también el DNU 297/20 que instaló el 20 de marzo de 2020 el aislamiento social, preventivo y obligatorio en nuestro país, extendiéndose inclusive hasta el cierre de este informe final, imprimieron un rumbo diferente no sólo a nuestras prácticas de investigación sino también a nuestros objetivos, sumando un factor más de incidencia a los anteriores. Decidimos enfocarnos, entonces, en el escenario en donde se intersectan la gestión de la fuerza laboral de la Administración pública provincial, las desigualdades de género y las fortalezas y dificultades que genera el contexto de aislamiento.

¹ Abogada (UNNE). Magíster en Desarrollo Internacional por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora en la Universidad Nacional del Nordeste y en la Escuela de Gobierno de Chaco.

² Licenciada en Relaciones Laborales (UNNE). Investigadora en la Escuela de Gobierno de Chaco.

³ Abogada (UNNE). Profesora de Lengua y Literatura (UNNE). Docente e investigadora (FH-UNNE). Tesista de la Maestría en Género y Políticas Pública (FLACSO-PRIGEP). Vocal de la Escuela de Gobierno de Chaco.

Así como el aislamiento ofreció un campo fértil para la recogida de datos y el análisis de ciertas variables que en circunstancias normales se ven opacadas o resultan poco visibles para los actores (como la contabilización del tiempo de trabajo doméstico o de cuidados), también es cierto que no han sido pocas las dificultades que se nos presentaron. La dedicación permanente de funcionarios y equipos políticos a tareas relacionadas con la mitigación de los efectos de la pandemia complicó el contacto con los mismos y dilató las posibilidades de entrevistarlos, especialmente durante la primera etapa de la ejecución del proyecto, coincidente en gran medida con la primera fase del ASPO. Del mismo modo, quienes ejercen cargos superiores en el escalafón administrativo (directores generales, directores, jefes de departamento) se encontraron en muchos casos sobrepasados de tareas y por igual motivo fue difícil obtener de su parte respuestas, sobre todo, durante los primeros tres meses de la investigación.

No obstante lo anterior, durante una **primera etapa (marzo a agosto de 2020)**, hemos podido avanzar en la construcción del marco teórico, así como en la comunicación con otros organismos de investigación que se encuentran abordando temáticas similares (CIPPEC, IPAP, INAP) con el objetivo de compartir información y experiencias. Hemos dialogado con delegados gremiales, principalmente de ATE y UPCP, y logramos llevar adelante una encuesta, difundida a través de redes sociales y mensajería, en la cual más de 200 trabajadoras y trabajadores del Estado provincial fueron invitados a reflexionar acerca de su relación con el trabajo en situación de aislamiento, la división del tiempo para las diferentes actividades y la influencia de la pandemia sobre sus ingresos.

Durante una segunda etapa, ya con una relativa apertura de algunas actividades y el relajamiento de restricciones previamente impuestas (**agosto a octubre de 2020**) avanzamos en las entrevistas en profundidad a trabajadoras clave del estado provincial, cuyas tareas se relacionan con el cuidado y que han tenido un protagonismo esencial durante la pandemia, con el objetivo de indagar, además de los indicadores enumerados con anterioridad, en sus experiencias subjetivas en relación al trabajo y dentro de sus hogares.

Finalmente, una **tercera etapa** se concentró en abordar a funcionarios y exfuncionarios de la gestión provincial de gobierno, dirigentes gremiales y otros actores que habían quedado pendientes, así como también a ampliar la encuesta realizada en la primera etapa para así ampliar y diversificar nuestra muestra.

1. Planteamiento y relevancia del problema

Se partió de la anticipación hipotética de que los procesos y productos dentro de la gestión de la fuerza de trabajo de la administración pública provincial en el Chaco, así como los hábitos y regularidades en la disposición del trabajo, se estructuran en torno a un universal masculino que no contempla las necesidades, tiempos ni particularidades específicas de las trabajadoras mujeres, lo cual repercute desfavorablemente en las condiciones de acceso, permanencia, desempeño y promoción de las mismas en su ámbito laboral, colocándolas en una situación de desigualdad material con respecto a sus pares varones.

Se ha observado que el paradigma de la desigualdad (así como sus manifestaciones particulares) a menudo no es percibido conscientemente en las prácticas cotidianas, con lo cual la visibilización del mismo y su reconocimiento por parte de los propios actores configura en sí una resistencia y un desafío a enfrentar. Por otra parte, es habitual que circule en ámbitos políticos y administrativos una falsa perspectiva de la igualdad entre los géneros como una meta lograda.

La articulación de esas visiones falsas o distorsionadas configura “un espejismo que aparenta la igualdad lograda” (García Prince 2006, 25). Son numerosos los síntomas de lo que, por su parte, Marcela Lagarde denomina el “velo de la igualdad” (2003), entre los cuales se mencionan: la visibilidad presencial de las mujeres, la reiterada mención de las mujeres y sus problemas en determinados discursos, el tratamiento neutral al género de ciertas políticas y prácticas sociales, entre otros.

Teniendo en cuenta que sin transformar a las instituciones la meta de la igualdad de género no podría lograrse, pero sabiendo que previamente es preciso investigar y visibilizar las desigualdades para poder actuar de manera efectiva sobre las mismas, se propone el presente proyecto en el marco de las políticas de gestión de la fuerza de trabajo de la administración pública provincial.

Dado que la igualdad es “una situación a construir” (García Prince 2008, 37), debe articularse con el principio de equidad: ello nos conduce a la pregunta rectora, ¿qué factores se constituyen hoy en diferencias y obstáculos que impiden a las trabajadoras de la planta administrativa ubicarse en un plano de igualdad de oportunidades con respecto a sus pares varones? Creemos que el presente proyecto puede devenir en una herramienta valiosa para contribuir a una mirada local sobre la problemática, aplicando herramientas de mainstreaming (“transversalización”), para abordar de manera holística el panorama político y social del escenario a relevar.

2. Diseño de investigación y métodos utilizados

El abordaje de la investigación resulta novedoso en tanto trata de forma relacional y articulada, temáticas que normalmente son estudiadas de manera independiente. Consecuentemente, el diseño del proyecto adoptó un carácter exploratorio-descriptivo, combinando en la estrategia metodológica el análisis de instrumentos legales ligados a las relaciones laborales en la administración pública con la indagación de las experiencias y realidades de funcionarixs y trabajadorxs públicxs mediante entrevistas en profundidad y con la reflexión de los resultados obtenidos de una encuesta realizada entre junio y agosto del 2020.

El proyecto prioriza un enfoque cualitativo, aunque incluye datos cuantitativos. En principio, porque no es posible abordar este tipo de temáticas desde una secuencialidad rígida y estratificada, sino que por sus características ha sido un trabajo de tipo circular, dialógico y metarreflexivo, prestando especial atención a los contextos y a los procesos y no solo a los productos como fenómenos aislados. De todos modos, ha sido necesario apelar a la cuantificación en algunos casos en que el dato numérico incide directamente en los indicadores.

Lo anterior se reafirma si se tiene en cuenta que, al tomar la perspectiva de género como hilo conductor de la investigación, es preciso cuestionar los saberes y las certezas para intentar la deconstrucción de las lógicas patriarcales, coloniales y hegemónicas.

Las principales técnicas de investigación utilizadas pueden esquematizarse de la siguiente manera:

- Sistematización teórica: Análisis documental de instrumentos legales ligados a las relaciones laborales y la gestión de la fuerza de trabajo en la administración pública.
- Entrevistas en profundidad: 1) a funcionarios y funcionarias titulares de algunas de las carteras más feminizadas y más masculinizadas a fin de efectuar un examen comparativo de los resultados; 2) a trabajadoras de sectores feminizados, 3) a representantes sindicales; 4) a informantes claves, que solicitaron garantía de confidencialidad para brindarnos sus perspectivas.
- Encuesta sobre Género, Empleo Público y Aislamiento Obligatorio: Otra de las herramientas que utilizamos para conocer la realidad que pretendemos estudiar fue una encuesta completada voluntariamente por agentes provinciales. La muestra que obtuvimos incluye a 250 personas, en mayor medida a agentes de la Administración Pública Central y en menor medida a trabajadores de

Organismos Autárquicos y Descentralizados, y de Empresas del Estado provincial.

Debido a que la encuesta fue realizada durante el periodo más crítico del aislamiento social, en que las diferentes áreas administrativas se encontraban tratando de reestructurar los grupos de trabajo y las condiciones laborales en muchos casos eran improvisadas y precarias, muchxs potenciales encuestadxs mostraron indiferencia o descontento con la iniciativa y no desearon participar de la misma, dando como resultado una muestra mejorable, no obstante, representativa del universo relevado, lo que fue posteriormente confirmado con las entrevistas individuales.

3. Objetivos

Los **objetivos** específicos del proyecto han sido los siguientes:

- Analizar situaciones de inclusión, satisfacción e igualdad de las mujeres en el ámbito administrativo público provincial.
- Detectar situaciones en la normativa o en los procedimientos de gestión de la fuerza de trabajo en la administración pública provincial que se traduzcan en una desigualdad real o potencial entre varones y mujeres.
- Determinar en qué medida la pandemia de COVID-19 ha incidido en los indicadores de desigualdad establecidos.

Los **indicadores** que se tomaron para lograr la aproximación a los objetivos propuestos han sido los siguientes:

1. Proporción de agentes mujeres en cargos directivos (políticos y de carrera).
2. Ingreso medio por hora de agentes varones y mujeres en idéntica situación de revista.
3. Naturaleza y complejidad de tareas asignadas a agentes varones y mujeres en idéntica situación de revista.
4. Situación de las agentes mujeres que se encuentran vinculadas al Estado provincial a través de modalidades precarias.
5. Compatibilización del trabajo formal remunerado con tareas domésticas y/o de cuidado, en agentes varones y mujeres en idéntica situación de revista.

6. Realización de otros trabajos o actividades remuneradas, en agentes varones y mujeres en idéntica situación de revista.
7. Proporción de tiempo libre y de esparcimiento en agentes varones y mujeres en idéntica situación de revista.

4. Aproximación teórico-práctica al estudio de la gestión pública de la fuerza de trabajo desde una perspectiva de género

a. El enfoque de género

Surgió gracias a un enorme trabajo primero en lo intelectual y luego en lo político de las distintas corrientes del feminismo. Su progresiva ampliación y consolidación estuvieron dinamizadas por el empuje que éstas imprimieron al empleo y a la aplicación de la categoría “género” como paradigma analítico para interpretar como construcciones históricas las desigualdades en los comportamientos y en las posiciones sociales de mujeres y hombres, en abierta oposición al enfoque biologicista que asignaba las diferencias y desigualdades a razones “naturales” o “biológicas”.

El desarrollo de este enfoque permitió asumir que la desigualdad que se apoya en el llamado **orden de género** es el fundamento del sistema de relaciones de poder que consolida y reproduce la subordinación de las mujeres en todos los órdenes de la vida, en lo personal y en lo político, expresado en normas, valores, paradigmas de identidad y prácticas sociales y culturales que sostienen la discriminación.

En la década de los ´90 comienza a generalizarse la tendencia a la **institucionalización del enfoque de género** (Frías 2018) en todas las instancias de formulación de las políticas públicas, haciendo visible en cada una de las etapas la pluralidad de intereses existentes y las implicancias reales o potenciales de las mismas sobre las mujeres y los varones. Sin embargo, esta lógica institucional continúa manteniendo a las mujeres en trabajos estereotipados y peor remunerados, y desarrollando, o constituyendo la población objetivo de programas sociales que siguen focalizando en su rol reproductivo. Del mismo modo, el diseño institucional de los procesos y productos en recursos humanos se siguen pensando en base a un universal masculino y cerrando los ojos a las necesidades de las mujeres.

En este contexto, la **igualdad** supo ser interpretada como principio absoluto o como norma estándar, más entendemos, con Evangelina García Prince, que la misma se trata de un concepto histórico y relacional que exige su definición en términos contextualizados y dinámicos (2008, 39).

Distintos instrumentos internacionales que se enfocan en la eliminación de la discriminación hacia las mujeres han hecho hincapié en los “derechos” y la “dignidad humana” como parámetro de igualdad frente a sus pares varones. En su evolución, el significado de la igualdad fue gestado en un proceso de combinación de hechos y factores diversos: políticos, jurídicos, culturales, sociales e intelectuales.

Se partirá del supuesto de que la **desigualdad** tampoco es una situación rígida y dada de antemano, sino que responde a las vicisitudes de los distintos contextos en los que se analizan los procesos de subjetivación, la interacción humana y el desarrollo de las y los individuos.

Elegimos trabajar con el concepto de igualdad (y desigualdad) y no de equidad entre los géneros porque, siguiendo a Alda Facio (2009), la equidad como meta podría llegar a ser prescindible por parte de los gobiernos, mientras que la igualdad es un derecho humano y por lo tanto una obligación legal a la que los Estados (nacional, provincial, municipal) no se pueden sustraer.

Por esa razón, insistimos en recuperar el uso del término igualdad. Hay que recordar que el Estado no cumple con esta obligación con sólo otorgar a las mujeres los mismos derechos de los que ya gozan los hombres, sino que demanda una intervención activa en la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, ocurran donde ocurran. Esto necesariamente lleva a entender el derecho a la igualdad como “compuesto por tres principios: el principio de no discriminación; el principio de responsabilidad estatal; y el principio de igualdad de resultados” (Facio 2009, 69).

El enfoque de género es considerado por García Prince (2008, 60) la más pertinente de las dimensiones teóricas que actualmente exigen las políticas de igualdad, en tanto que dio pie al gender mainstreaming, cuyo propósito general es hacer de las políticas públicas en general, políticas de igualdad con efecto sustantivamente transformador en las relaciones de género.

El **mainstreaming o transversalización del género** en las instituciones, tiene las siguientes características:

- Es un proceso estratégico que apunta al logro de la igualdad como fin último.
- Parte de la afirmación de que la desigualdad es un problema público.
- Su aplicación abarca todos los niveles de la gestión institucional: leyes y cualquier otra fuente de políticas, programas y proyectos en todas las áreas.

- Debe ser asumido en todas las fases operativas de la gestión o proceso de las políticas públicas: diseño, implementación, monitoreo y evaluación.
- Sus criterios metodológicos fundamentales son: integrar globalmente las experiencias, los intereses y las necesidades de las mujeres y los hombres en todas las iniciativas de cualquier tipo y alcance; evaluar las implicaciones que tenga cualquier acción realizada en mujeres y hombres; y garantizar igual beneficio para hombres y mujeres (García Prince 2008).

b. Generalidades del empleo público en Argentina

Las configuraciones por las cuales el Estado argentino ha transitado, son el resultado de los posicionamientos político ideológicos de las sucesivas gestiones de gobierno del país, que mediante las políticas públicas formuladas en los distintos periodos eventualmente propiciaron la reducción o elevación de las dotaciones de personal. Mientras que los movimientos de disminución del personal se han dado durante los gobiernos de carácter neoliberal, los aumentos son más recurrentes en los gobiernos populares y han estado circunscritos fundamentalmente a los sectores de educación, infraestructura, ciencia y tecnología, entre otros (Lopez y Zeller, 2017).

Ahora bien, el empleo público tanto nacional, como provincial y municipal en Argentina representa cerca del 18% de ocupados del país, son casi 3,9 millones de personas, lo que supera el promedio del 12% de América Latina, y se encuentra por debajo de países desarrollados como Francia, Canadá o Reino Unido (Diéguez 2016) .

Por su parte la nómina de empleados en el Estado Nacional, para el 2018, estaba compuesta por un total de 765.425 agentes. El 48% de estos cargos corresponde a la Administración Nacional, mientras que los cargos restantes se distribuyen en Universidades Nacionales (36%), Empresas y Sociedades del Estado (10,5%); Sistema financiero y otros entes públicos (3%) respectivamente (Anuarios Estadísticos del INDEC, 2020).

Durante los últimos años se registra un aumento exponencial en la cantidad de agentes al servicio del Estado. El número de empleados públicos creció casi un 70% entre 2001 y 2014, principalmente gracias al empleo público provincial, que explica el 50% de este aumento, seguido por los gobiernos locales (32%) y el gobierno nacional (17%) (Diéguez 2016), como resultado de las políticas de descentralización de competencias hacia las provincias y los municipios, generando un proceso de inversión entre el Estado Nacional y las provincias, que pasaron a ser las principales empleadoras, triplicando su participación en el empleo público (Zeller, 2011).

Específicamente, este crecimiento del empleo público se explica principalmente por el incremento en los sectores de educación, infraestructura, ciencia y tecnología. En este sentido, las estimaciones de CIPPEC indican que 6 de cada 10 empleados públicos argentinos trabajan en la provisión de servicios esenciales de educación, seguridad y salud. De hecho, sólo un tercio de los empleados públicos realiza tareas estrictamente administrativas.

De todos modos, el tamaño del Estado sigue siendo un tema de grandes debates, más aún cuando se ven bifurcados intereses políticos partidarios e institucionales en la políticas relativas a la gestión del personal de la administración pública. Es en esta línea, que algunos autores destacados en el estudio del servicio civil en Argentina, como Mercedes Iacoviello (2002) han advertido las siguientes particularidades:

a) **Ausencia de dirección estratégica de la gestión de recursos humanos.**

Especialmente el llamado “síndrome sobra-falta” se refiere entre otras cuestiones, a la dotación ineficiente de personal en los distintos organismos, mientras algunos de ellos se encuentran sobrepoblados, en otras áreas se hace evidente la falta de personal con las capacidades o aptitudes necesarias para el cumplimiento de las funciones requeridas. En el Chaco esto puede percibirse en el Hospital Perrando, ya que varios informantes claves manifiestan que diversas áreas del Hospital no cuentan con el personal técnico capacitado para desenvolverse en el sector sanitario, mientras que en otras dependencias no hay espacio suficiente para albergar a todos los trabajadores.

b) **Politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos.** Se encuentran caminos institucionales, administrativos y legales para eludir las reglas. Esto tiene como impacto la degradación sistemática de las normas y procedimientos instaurados. La falta de una estrategia de recursos humanos crea las condiciones para que el marco normativo sea modificado, eludido o distorsionado en función de las necesidades de los grupos involucrados en estos procesos de decisión. Son ejemplos de ello en nuestra provincia:

- Aluvión de recursos de amparo para efectivizar pases a planta, especialmente entre 2015 y 2019.
- Pases a planta efectuados entre 2018 y 2019, exceptuando normas jurídicas que lo impiden sin concurso previo.
- Decretos de excepción a la prohibición de las transferencias de agentes de diferentes escalafones.

- Nombramientos y promociones directas en cargos superiores exceptuados del concurso público de antecedentes y oposición.
- Diferencias significativas de salario entre agentes pertenecientes a jurisdicciones con igual escalafón.

Lo anterior deviene en la consolidación de prácticas que generan inestabilidad e incertidumbre, tanto para los agentes como para los propios equipos políticos.

c) **Persistencia de la cultura burocrática.** Acertadamente apunta Iacoviello (2002, p. 2) que “La burocracia argentina ha sido considerada como una de las menos coherentes y eficientes de los países en desarrollo”. Al tiempo que se produce una flexibilización de ciertos marcos normativos en función de necesidades o intereses circunstanciales, se rigidizan en extremo otros, o bien se ralentizan los procesos al punto de perjudicar a los agentes que reclaman determinados trámites. Ejemplo de ello son los pagos retroactivos y/o tardíos de subrogancias, las demoras injustificadas en llamados a concursos para cubrir cargos o en los trámites necesarios para gozar los beneficios de la antigüedad, entre otros.

Spiller y Tommasi (2000) mencionan que las deficiencias de las políticas públicas se deben a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo. En la provincia puede observarse que en cada gestión de gobierno se posicionan agentes en cargos administrativos estratégicos que coexisten con otros cuyos cargos a su vez fueron obtenidos en una anterior gestión, y así sucesivamente. Esta superposición de “camadas”, consecuentemente lo es también de criterios, causando incertidumbre y malestar entre los propios agentes.

Otra característica de la Administración Pública Provincial, compartida con el Estado nacional, es la preeminencia del Poder Ejecutivo por sobre los demás poderes públicos, y consecuentemente la permeabilidad de los diferentes estratos con respecto a los cambios y las transiciones políticas. Al decir de Iacoviello, “el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles profundos” (pág. 3). Se suma a esto la **alta volatilidad de las estructuras** y la **alta tasa de rotación de los funcionarios políticos**, haciendo el entorno aún más inestable. En Chaco puede citarse como caso paradigmático el Ministerio de Industria, que en la actualidad abarca materias antes pertenecientes a otras jurisdicciones como Ambiente o Trabajo; o a la multiplicidad funcional que durante 2016-2017 tuvo la Secretaría General de Gobierno y Coordinación, ahora Secretaría General de la Gobernación.

c. Gestión de la fuerza de trabajo en la Administración Pública Provincial

La complejidad de los entramados que dan forma a la estructura laboral del ámbito público se han ido desarrollando con el paso del tiempo y de las distintas gestiones de gobierno. Esto quiere decir que las particularidades mencionadas y ejemplificadas en el apartado anterior, no suponen responsabilidades exclusivas y/o excluyentes de determinados funcionarios y/o líderes políticos, sino que más bien constituyen un fenómeno sistémico y complejo en el que intervienen una multiplicidad de actores y de causas; pudiendo mencionarse como la principal las propias características del mercado laboral chaqueño, que genera escasos puestos de trabajo, y propicia el surgimiento de empleos “refugio”, esencialmente en el sector público.

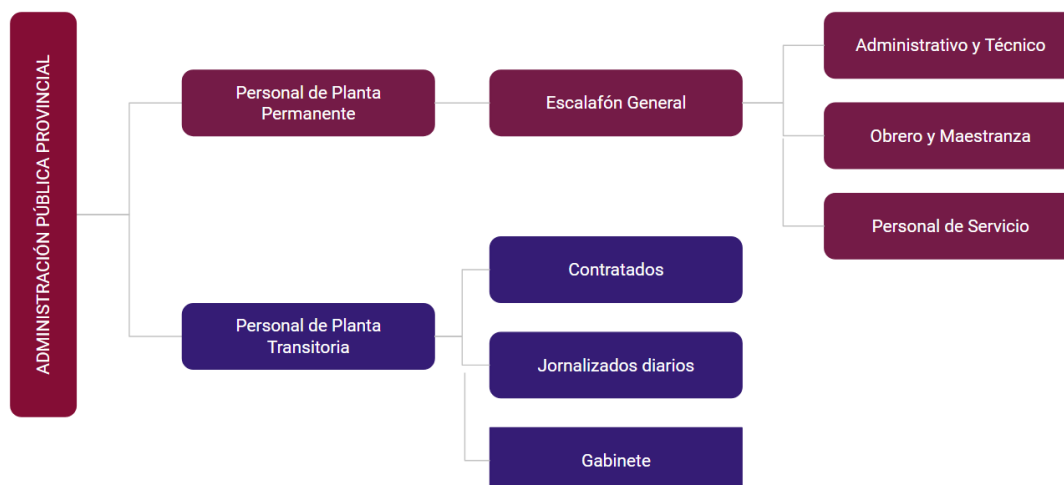
Es este contexto, el que moldea las condiciones de trabajo de los agentes, es decir los factores socio-técnicos y organizacionales asociados con la relación salarial y las formas en que están organizadas las empresas -o reparticiones estatales-, la producción y el trabajo (Neffa, 2015); como por ejemplo, la duración y configuración del tiempo de trabajo; el contenido y la organización del proceso de trabajo; las formas de gestión de la fuerza de trabajo (empleo seguro y estable, o precario, informal, no registrado); los sistemas de remuneración (sus componentes) y el acceso a los servicios de bienestar, entre otros. El deterioro de estas condiciones de trabajo es entendido como **precarización de la relación laboral**, es cuando un tipo de trabajo se deteriora en relación a los rendimientos o a los derechos a los que da acceso, sea en relación a la estabilidad o a las características del vínculo laboral (Leite, 2009).

Teniendo esto en cuenta, intentaremos aquí aproximarnos brevemente a los principales lineamientos que organizan la gestión de la fuerza de trabajo en la Administración Pública Provincial. Se parte, en primer lugar, de los dos grandes modos de vinculación laboral que existen en el Estado, haciendo referencia a los tipos de planta. Por un lado, la Planta de Personal Permanente y por el otro, la Planta de Personal Transitorio (es decir personal que cumpliría tareas eventuales).

Ahora bien, el personal de planta permanente se rige por distintos Sistemas Escalonarios según las reparticiones estatales de la provincia. El Escalafón hace referencia al conjunto de normas y lineamientos que regulan aspectos tales como el ingreso, la promoción, la carrera administrativa, la retribución, los derechos, las obligaciones y prohibiciones de los agentes, mientras que el personal transitorio se rige por otras condiciones que tienen que ver con la naturaleza de sus funciones, constituyendo un complemento en la estructura. Para explicar esto tomamos el Estatuto

del Personal de la Administración Pública Provincial Ley Nro. 292-A (antes ley 2017) y la Ley Nro. 196-A (Antes Ley 1276) de Escalafón General.

Grafico N°1. Tipos de planta en la estructura laboral de la Administración Central



Respecto a los tipos de planta, el Estatuto para el personal de la Administración Pública Provincial (Ley 2017) establece la clasificación del personal según su **estabilidad**, diferenciando entre personal permanente y personal transitorio. Por un lado, **el personal de planta permanente se caracteriza por gozar del derecho a la estabilidad**, mediado por un contrato por tiempo indeterminado. Por otro, el personal transitorio comprende a agentes con prestaciones de servicios determinadas y fechas ciertas de finalización de sus vínculos contractuales con el estado, pudiendo revestir la condición de contratados, jornalizados diarios y gabinete. Cada una de estas clasificaciones corresponden a diferentes funciones, que son específicas en cada caso y que deberían ser ejecutadas en periodos de tiempo determinados.

Tabla 1. Personal de planta Transitoria. Especificidades según su clasificación.

	Contratados (Locación de Servicios)	Jornalizados Diarios	Gabinete
Funciones	Trabajos específicos incompatibles con las funciones del Personal de Planta.	Únicamente para cumplir funciones que afecten al plan de obras públicas.	Colaboradores/ asesores de los funcionarios con cargos ejecutivos.
Plazo	1 año	Diario	Permanencia en el cargo del funcionario que los elija o hasta que el mismo disponga el cese de sus servicios
Tipo de Remuneración	Pago global por el servicio (sin beneficios sociales).	Jornal	Pago mensual
Prohibiciones	Subrogar, Transferirse, Adscribirse	Realizar tareas administrativas y recibir pago mensual.	-

Elaboración propia en base a la ley provincial N° 292-A (antes Ley 2017)

Las sucesivas gestiones de gobierno en el Estado provincial han recurrido a la figura de los “contratados” para incorporar personal, a través del contrato de locación de servicios, el contrato de locación de obras y las becas, generando una multiplicación y diversificación de las distintas modalidades de vinculación laboral. Las tareas de estos agentes transitorios tienden a superponerse a las del personal de planta permanente, observándose como principal diferencia entre ambas modalidades, los aspectos ligados a las remuneraciones y garantías.

Resulta pertinente aclarar que a pesar de que el contrato de beca no responde a una relación laboral per se, lo mencionamos en este punto en virtud de que supone a una modalidad de reclutamiento de agentes para la prestación de un servicio puntual durante un tiempo determinado, generalmente asociado a un programa específico destinado a la capacitación o a la formación situada, pero que en la práctica suele extenderse en el tiempo, desnaturalizando el sentido de la contratación, revistiendo en muchos casos una situación de precarización laboral.

Las funciones de lxs agentxs vinculados al estado a través de modalidades de contratación alternativas, suelen solaparse con las propias de aquellxs que pertenecen a la estructura permanente, lo que tiende a generar desorganización en el trabajo administrativo diario y malestar en los propios agentes.

Como se dijo anteriormente, la planta permanente de la Administración Pública Provincial se rige por regímenes escalafonarios. En ese marco, nos interesa abordar el régimen del **Escalafón General**, aprobado mediante Ley N° 196-A (Antes Ley 1276), que aborda los aspectos propios de las relaciones laborales del personal que presta servicios remunerados en forma permanente en las reparticiones de la Administración Central, Organismos Descentralizados o Autárquicos del Poder Ejecutivo y del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Al interior de la clasificación de personal de planta permanente para el Escalafón General se hallan otras distinciones -Categoría, Apartado y Grupos- que establecen diferentes jerarquías dentro de la estructura administrativa y actúan como determinantes de las funciones, trayectoria en la carrera administrativa y remuneraciones que le corresponden. En primer lugar, se clasifican en tres categorías: Personal Administrativo y Técnico; Personal Obrero y Maestranza; y Personal de Servicio. La categoría “Personal Administrativo y Técnico” se distribuye en cuatro Apartados: Director general/Director; Jefe de Departamento; Profesionales y Administrativos. A su vez, los apartados “Profesional” y “Administrativo” se dividen en Grupos del 1 al 10, mientras que las Categorías de “Personal Obrero y Maestranza” y “Personal de Servicio” se diferencian solo en Grupos del 1 al 8.

Tabla 2. Clasificación del personal de planta permanente del Escalafón General de la Administración Central Provincial de Chaco. Según Categoría, Apartado y Grupos.

CATEGORÍAS	APARTADO	GRUPOS
CATEGORÍA 3 PERSONAL ADMINISTRATIVO Y TÉCNICO:	Director general/Director	-
	Jefe de Departamento	-
	Profesionales	1 al 10
	Administrativos	1 al 10

CATEGORÍA 6 PERSONAL OBRERO Y DE MAESTRANZA:	-	1 al 8
CATEGORÍA 7 PERSONAL DE SERVICIO	-	1 al 8

Elaboración propia en base a Ley Nº 196-A

Para designar, nombrar o contratar agentes deben existir previamente vacantes y/o partidas presupuestarias disponibles, es decir que previo al dictado del instrumento legal que corresponda, intervendrán la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria y la Dirección General de Recursos Humanos. Concordantemente, además de que existan puestos vacantes correspondientes a los previstos en el manual de cargos (aprobados previamente en el presupuesto provincial para cada ejercicio), es preciso el cargo en cuestión sea obtenido vía concurso público de antecedentes y oposición, y se hará recién efectivo luego del periodo de prueba de dos meses y la evaluación de autoridad competente.

Sin embargo, existen caminos establecidos institucionalmente, tanto administrativos como judiciales, que permiten eludir la normativa. Por ejemplo: la interposición de **recursos de amparo para efectivizar pases a planta de agentes que se desempeñe en dependencias públicas a través de modalidades no estables (contratados de obras, de servicios y/o becarios), situación que tuvo lugar especialmente entre 2015 y 2019; pases a planta y promociones directas vía decretos efectuados entre 2018 y 2019; y decretos de excepción a la prohibición de las transferencias de agentes de diferentes escalafones.** Cuando estas modificaciones o distorsiones del marco normativo se realizan en función de las necesidades de los grupos con poder de decisión política, Iacoviello (2002) lo denomina **politización de los procesos de decisión en la gestión de recursos humanos**, haciendo hincapié en que dichas prácticas tienen como resultado la degradación sistemática de las normas y procedimientos instaurados, a la misma vez que complejizan y producen deformaciones en la estructura administrativa.

Por último, **la retribución** del agente se compone del Sueldo Básico correspondiente a su Categoría y Grupo y de las Bonificaciones (por antigüedad, atribución, incompatibilidad, dedicación, zona desfavorable y riesgo de caja) que correspondan a su situación de revista y condiciones especiales. No obstante, varios informantes claves que accedieron a colaborar con esta investigación, comentan que existen diferencias significativas de salario entre agentes que revisten la misma

situación de revista pero pertenecen a distintas jurisdicciones. Ello se debe a las diferentes bonificaciones y adicionales salariales que corresponden a algunas jurisdicciones en particular, creando un panorama de disparidad entre las mismas, incidiendo directamente en las dinámicas interjurisdiccionales y en el desempeño laboral de lxs empleadxs.

Hasta aquí hemos descrito brevemente los principales aspectos que se ven imbricados en la estructura organizacional de la Administración Pública Provincial, como la existencia de dos tipos de planta y las principales nociones de cada una, con el objetivo de pensar las implicancias que estas pudieran tener en la gestión de la fuerza de trabajo u en las desigualdades de género.

d. Particularidades del trabajo femenino

Se afirma, especialmente desde la sociología, que en los últimos años estamos asistiendo a un fenómeno calificado como “**feminización del trabajo**”.

Ulrich Beck lo ha descrito no tanto como la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo, con las reglas de los hombres, sino como la entrada de los hombres en la precariedad vivida por las mujeres (Morini 2014, p. 124). Menciona esta autora que las mujeres “no sólo son funcionales a un mercado de trabajo flexible, (...) sino que condensan también en sí, en un único cuerpo, la posibilidad de asumir los roles productivo y reproductivo”. (Op. Cit., p. 83).

Esta oposición entre producción y reproducción, tópico clásico en la producción teórica feminista, parece volver con fuerza e instalarse en las discusiones sobre las modalidades contemporáneas de trabajo, especialmente desde la vigencia del aislamiento social obligatorio. La conciliación entre el tiempo de realización de tareas remuneradas y tareas domésticas o de cuidados, la borrosidad de los límites entre unas y otras, la desigual distribución de estas últimas entre varones y mujeres, se visibilizan, se problematizan en los hogares, pero también se profundizan. En la Administración central de la provincia, por ejemplo, en casos de hogares biparentales, según información aportada por la Directora de Administración de la Dirección General de Recursos Humanos, es mucho mayor la cantidad de mujeres que permanecen en sus hogares exceptuadas de concurrir al lugar de trabajo, realizando a la vez tareas laborales asignadas y tareas domésticas y de cuidados, en tanto los varones en esos casos asisten a la oficina. Esta disparidad, que redundaría en más trabajo y menos límites para las agentes puede verse también reflejado en la encuesta realizada (gráfico 3),

donde se advierte que casi un 20% más de varones asisten a la oficina (lo cual no significa que las agentes mujeres no tengan tareas a cargo).

Precisa al respecto Morini que en las últimas décadas el capitalismo ha apuntado, en términos generales, a apropiarse con más fuerza si cabe de la polivalencia, de la multiactividad y de la cualidad del trabajo y del cuerpo femenino a partir del bagaje experiencial (cultural) de las mujeres que deriva de las actividades que históricamente han realizado en la esfera del trabajo reproductivo, en el trabajo doméstico, por no hablar de la tendencia del mercado a transformar la «naturaleza» en mercancía. (Morini 2014, p. 84).

Las mujeres se siguen concentrando en los sectores orientados a la enseñanza y a los servicios de salud, sociales y comunales (el 38 % de las ocupadas y el 43 % de las asalariadas lo está en ocupaciones del cuidado), en mayor medida dentro de la esfera del sector público, que en estos rubros en particular, se caracteriza muchas veces por ofrecer mejores condiciones laborales en relación al sector privado, al menos en términos de mayor estabilidad (Esquivel y Pereyra, 2017).

5. Perspectiva de género en la gestión de la fuerza de trabajo al interior de la Administración Pública: aportes al estudio de la problemática

En los siguientes apartados utilizaremos la información obtenida a partir de las entrevistas en profundidad realizadas a agentes, funcionarixs y delegados sindicales y de la Encuesta sobre Empleo Público y Aislamiento Obligatorio para reflexionar sobre la realidad de las trabajadoras públicas, considerando los tres ejes en torno a los cuales gira el presente informe: la perspectiva de género, la gestión de la fuerza de trabajo y el impacto del coronavirus y las medidas de aislamiento en las dinámicas laborales al interior de la Administración Pública Central del Chaco. Nuestras observaciones están organizadas en función de una serie de categorías analíticas, que nos permiten sistematizar nuestros hallazgos respecto a los principales nudos críticos que deberían ser considerados si se pretende lograr una gestión de la fuerza laboral más igualitaria, y por lo tanto sensible a las realidades propias de las trabajadoras mujeres.

a. Desigualdades entre varones y mujeres en la situación de revista

La provincia cuenta con una dotación de 81.014 agentes en total, de los cuales 57.854 corresponden al personal de planta permanente. Las mujeres conforman un poco más de la mitad de este universo (57.65%) y es posible afirmar que se concentran principalmente en las áreas sociales de gobierno, ya que las dependencias que

aglutinan mayor cantidad de agentes son también las más feminizadas; en Educación un 71%, en Salud un 66% y en Desarrollo Social un 63% de lxs agentes son mujeres. Esta distribución evidencia que **las agentes ocupadas en el sector público se encuentran en mayor medida afectadas en áreas que reflejan tareas reproductivas y de cuidado**, tradicionalmente asociadas a las mujeres y a lo femenino.

Entonces, es posible afirmar que las mujeres, a pesar de las cifras nacionales de desocupación y subocupación, representan tanto en la Administración central como en los organismos autárquicos y descentralizados y empresas del Estado chaqueño, una mayoría evidente frente a los trabajadores varones. Este dato cuantitativo, no necesariamente se traduce en una ventaja cualitativa en favor de las trabajadoras públicas, quienes deben afrontar en muchos casos un mayor índice de precarización, además de la doble o triple jornada que implica la acumulación de tareas remuneradas formales con las tareas domésticas y de cuidado, todo lo cual se ha visibilizado y profundizado aún más durante el periodo de aislamiento social, preventivo y obligatorio.

b. Compatibilización del tiempo de trabajo con tareas domésticas y de cuidado

La mayoría de nuestras entrevistadas percibe las exigencias del trabajo y el hogar como esferas en permanente tensión. Esta puja persiste, incluso, en el caso de las trabajadoras que disponen de recursos para facilitar la conciliación entre ambos ámbitos: aún las mujeres con mayores demandas de tiempo, aquellas en puestos de decisión y en especialidades con altos requerimientos de carga horaria, han sido antes y durante la pandemia las responsables principales del cuidado de sus hijxs y de la organización de sus hogares.

Las consecuencias materiales de este fenómeno merecen atención. Al respecto, una dirigente de ATE (una de las organizaciones sindicales que representan a lxs trabajadores estatales) argumenta que el Estado como empleador, no considera el rol asignado culturalmente a las mujeres como cuidadoras y responsables de la crianza, lo que implica colocarlas en desventaja respecto a sus pares varones en lo que respecta al acceso a una remuneración digna. Ello es así debido a los componentes propios de los salarios de lxs agentes: las mujeres, como principales responsables de las tareas de cuidado de sus familias se ven más expuestas a no recibir las bonificaciones correspondientes a la asistencia, el “presentismo” o las horas extras si un día llegan tarde o no asisten a trabajar porque tienen un familiar enfermo. Según las palabras de la dirigente sindical, “más de la mitad del salario de lo que se recibe de bolsillo son montos en negro. Estos montos en negro, una mujer que queda embarazada o toma la

licencia por maternidad, los pierde. También la pierden cuando tienen algún tipo de problema con un bebé, con la hija, hijo o hije, que tienen que atender, ya que sabemos que en la mayoría de los casos quienes se encargan de esto son las mujeres; prácticamente no se ve un pedido de licencia por cuidado de los hijos por parte de varones”.

En el caso de funcionarios varones entrevistados, manifestaron que fueron las madres, parejas o esposas quienes quedaron a cargo de las tareas domésticas y de cuidados en sus hogares. Por el contrario, las entrevistadas mujeres (funcionarias o trabajadoras), manifestaron ser ellas quienes estuvieron a cargo de las tareas domésticas y de cuidado, denotando un gran esfuerzo por equilibrar el uso del tiempo y mantener las dinámicas habituales de las familias.

Es revelador el testimonio de la titular del área de Cuidados Paliativos en el Hospital Perrando, quien al ser preguntada por la compatibilización de sus tiempos laborales y de cuidados –ella estuvo al frente de la unidad Covid durante el tiempo de mayor virulencia de la enfermedad-, cuenta que “fue agotador, porque una de las médicas estaba de licencia y otra quedó aislada por contacto estrecho con un paciente COVID positivo, entonces recayó sobre mí todo. No había escolaridad, mis hijos en casa sin niñera, entonces los tenía que dejar durmiendo hasta que yo llegara del hospital, porque si se despertaban antes iban a empezar con hambre. (...) Yo soy divorciada, así que los dos nenes están conmigo. A veces llegaba a las dos de la tarde, me sacaba la ropa, me desinfectaba, me daba un baño y recién me ponía a cocinar y los despertaba, así que había días que comían a las tres, cuatro, de la tarde (...). Cuando el papá de los chicos vio que yo estaba realmente muy cansada porque eran días muy intensos en el servicio me propuso darme una mano, que nació de él y yo lo agradecí inmensamente y los chicos fueron una semana de corrido a la casa del papá, entonces yo llegaba, me bañaba y me acostaba a dormir”.

Este relato, analizado incluso por fuera del marco de pandemia, abona las investigaciones que concluyen en que las transformaciones en el sector salud en las últimas décadas (incluso en otras áreas profesionales) no han sido proporcionales a la renegociación de los roles dentro del hogar, y que sobre las mujeres continúa recayendo la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado. Es decir, la feminización profesionalizada se ha desarrollado en un contexto de “revolución estancada”, ya que la inserción masiva de las mujeres en puestos de cualificación profesional no produjo modificaciones visibles en la participación de los varones en las tareas domésticas (Cerrutti, 2003; Wainerman, 2003).

Asimismo, ha llamado nuestra atención el hecho de que la intervención paterna es percibida y expresada mayormente como “ayuda” y no como deber, denotando así una diferenciación clara de roles y de tareas en la familia que muchas veces no es problematizada en el seno de los hogares, pese a las consecuencias negativas que ello trae aparejado a las mujeres en términos físicos, psicológicos, laborales y sociales.

Es claro que existe una diferente valoración social (positiva y negativa) sobre mujeres y varones respecto del desarrollo de las tareas de cuidado no remuneradas (Canals, 1985): en este sentido, si por cualquier circunstancia quien asumía tareas de cuidado no lo hace o deja de hacerlo, la respuesta social continuó siendo diferente tratándose de un hombre o de una mujer. Así, en el primer caso, la situación se consideró normal y aparece con rapidez la disculpa social (no sabe, no puede, sobrecarga de trabajo, Etc.), mientras que en el caso de la mujer lo que aparece es la culpabilización en términos de sanción social, de “abandono”, relegando otros factores como ser las circunstancias laborales o profesionales.

Es interesante señalar que las trabajadoras entrevistadas perciben que la maternidad, sea actual o posible, se constituye como gran punto de inflexión con respecto a los pares varones, especialmente entre quienes aspiran a especializarse en una disciplina masculinizada. Ello es así porque con frecuencia se asocia la maternidad -tanto a las madres como a las mujeres en general en edad reproductiva- con un menor compromiso hacia el trabajo y en particular hacia su disponibilidad con el cumplimiento de cargas horarias. En consecuencia, nuestras entrevistadas madres en general experimentan la maternidad como una amenaza a las posibilidades de crecimiento, a pesar de las cualificaciones profesionales que posean o los méritos que puedan haber obtenido en sus trayectos laborales.

La situación de aislamiento social, para aquellas trabajadoras que fueron consideradas esenciales, en muchos casos resultó una experiencia que sobrepasó con creces los límites de sus posibilidades, incluso las auto-impuestas, ya que se encontraron solas frente a un exceso de trabajo remunerado propio, la necesidad de reemplazar, a su vez, a quienes no pudieron seguir acudiendo al lugar físico de trabajo, además de las tareas domésticas y de cuidados, imposibles de ser delegadas en otras personas en función del contexto. Asimismo, las actividades de apoyo escolar durante la pandemia fueron desarrolladas casi con exclusividad por las mujeres, incluso en los casos de encontrarse también ellas cumpliendo con tareas remuneradas.

Aquellas funcionarias con sensibilidad y compromiso con las cuestiones de género expresaron que han establecido diversos mecanismos para facilitar la

compatibilización de las tareas laborales y domésticas, con la conciencia de que de esa forma facilitan y contribuyen a mejorar el desempeño de lxs trabajadorxs (en su mayoría mujeres). En este sentido, la vicegobernadora de la provincia manifiesta que “acá tenemos una especie de guardería, entonces ya saben les compañeres que tienen sus niños que los pueden traer y juegan con Vera (mi hija) porque también es parte de compartir mi tiempo de alguna manera con ella, sino es muy poco el tiempo que tenemos para estar juntas, y ella viene y ya lo disfruta también de alguna manera acá acompañando a la mamá a trabajar. Realmente me atraviesa la cuestión de las tareas de cuidado en el cuerpo, en la vida, entonces por supuesto es importante pensar en un lugar, más allá que los trabajadores de la administración pública tienen a través del gremio un jardín, pero yo sé que falta, por ejemplo pensar un lactario, para las cuerpas que eligen la lactancia materna porque me pasó a mí de cruzar la secretaría general al escritorio con el saca leche, me vi yo también ahí, hice una campaña con el saca leche a cuesta, entonces creo que es necesario tener un espacio para amamantar, y nos falta un montón. Acá no hay nada de todo eso, y vamos a plantearlo, vamos a ver cómo se puede lograr pero mientras tanto vamos generando estos espacios.”

Por su parte, la ministra de Desarrollo Social señala que, si bien no tienen espacios habilitados para la permanencia de niñxs en el Ministerio, han establecido un protocolo para que aquellas personas que tengan hijxs o familiares a cargo cuenten con una mayor flexibilidad y la posibilidad de trabajar en horarios rotativos.

En cambio, los funcionarios varones manifestaron no contar en sus jurisdicciones, ni antes ni durante la pandemia, con un protocolo que contemple la compatibilización de tareas laborales de lxs empleadxs con los deberes de cuidado, por ejemplo permisos de salida para gestionar las actividades de niñxs o adultxs mayores.

Al ser indagados respecto a la cantidad de tiempo que dedican a las tareas domésticas y de cuidado, en general tanto los varones como las mujeres que participaron de la encuesta, contestaron que les dedican alrededor de 2 a 4 horas por día a realización de este tipo de tareas. Este resultado, que pareciera sugerir una situación de equidad en principio, contrasta visiblemente con las afirmaciones de lxs entrevistadxs, varones y mujeres, en relación a la misma pregunta, quienes en su conjunto revelan que este tipo de tareas son asumidas en un porcentaje mucho más significativo por las mujeres, a lo cual debe adicionarse en tiempos de pandemia, el apoyo escolar.

c. Precarización laboral en áreas feminizadas y consideradas esenciales (salud y desarrollo social)

Las mujeres representan el 70% del personal sanitario en el mundo y son mayoría en sectores esenciales como la industria de la alimentación, los servicios de limpieza hospitalaria y las residencias. Además, realizan la mayor parte del trabajo doméstico y cuidado de personas dependientes (remunerado y no remunerado) y asumen una mayor carga mental derivada de la misma. Las áreas públicas relacionadas a los cuidados plantean interrogantes y desafíos particularmente relevantes por su incidencia en el conjunto de la población ocupada, por prestar servicios fundamentales durante el periodo de aislamiento social obligatorio y, además, por constituir sectores históricamente precarizados y feminizados.

En este sentido, resulta pertinente destacar que la encuesta sobre Género, empleo público y aislamiento obligatorio reflejó que entre los encuestados, si bien el 70% de los varones y el 79% de mujeres pertenecen a planta permanente, se observa una presencia importante de mujeres en los tipos de contrataciones más precarios, como ser los contratos de obra y/o de servicios y las becas, mientras que los varones se desempeñan en mayor medida en puestos políticos.

Por otra parte, las áreas consideradas “esenciales” durante la pandemia (salud, desarrollo social) están integradas en una enorme mayoría por trabajadoras mujeres, no reflejándose necesariamente esa preeminencia femenina en los lugares de toma de decisión.

De hecho, alrededor del 70% del personal que trabaja en Oncología del Hospital Perrando se encuentra vinculadx institucionalmente a través de becas, y sólo un 30% es personal de planta o posee otro tipo de contratación más acorde a la importancia de la misma y a la necesidad de permanencia cualificada en las tareas desarrolladas.

La feminización de las áreas de Oncología y Cuidados Paliativos, así como la precariedad de los vínculos laborales observada en la primera, revelan que existe un comportamiento institucional que reproduce estereotipos de género a través de la preferencia mayoritaria de perfiles femeninos para ocupar puestos de trabajo vinculados al cuidado, pero sin que ello conlleve la jerarquización institucional ni económica de dichos perfiles.

En cuanto a la mayoría de las áreas de Desarrollo Social, es posible evidenciar la profesionalización, pero también feminización y precarización de las agentes que llevan adelante los distintos programas de cuidados y acompañamientos del Ministerio de Desarrollo Social, tal es el caso de las trabajadoras de la Línea 137. En otras

palabras, casi la totalidad de las nóminas de agentes -la mayoría mujeres- que se desempeñan en los distintos programas poseen contratos de beca, que se sostienen en el tiempo, disfrazando una relación laboral.

d. Feminización de áreas y tareas en el régimen de gestión de la fuerza de trabajo en la Administración pública provincial del Chaco

Mientras que en áreas como salud, desarrollo social y educación, como se ha mencionado con anterioridad, la fuerza de trabajo está conformada mayormente por mujeres y las cualidades que se requieren en los puestos afines apuntan a características consideradas “femeninas”, no ocurre lo mismo con otras áreas como aquellas vinculadas a la construcción o la obra pública, en donde, más allá de los puestos administrativos o gerenciales (en los cuales se observa una aparente equidad), prevalecen los agentes varones, quienes constituyen la casi totalidad de la planta de obra y servicio.

En el Ministerio de Infraestructura, si bien hay un porcentaje que puede decirse equitativo de mujeres en puestos administrativos, el personal de albañilería y de obra (la rama “operativa” de la jurisdicción) se integra en un 99% por trabajadores varones, siendo prácticamente nula la presencia femenina.

El exministro de Infraestructura, consultado respecto de las posibles causas de la disparidad mencionada, comenta: “yo creo que tiene que ver con eso, con la tradición, de cómo se transmite la tradición, la mujer para algunas cosas y los hombres para otras, me parece que no es mucho más que eso”.

Así, en lo relativo a tareas masculinizadas, parecen valorarse especialmente cualidades como la capacidad de alejarse del hogar, la fuerza física, el ser capaz de soportar condiciones rústicas y ambientalmente precarias de trabajo

El mismo entrevistado revela que “...el rubro vial es netamente varones, porque (...) dormís en un obrador y estás a 500 Km del lugar más cercano, de la civilización, entonces [duda], yo creo que por eso ni siquiera hay una demanda por parte de la mujer de ese tipo de oficio. Supongo que se debe a ese tipo de cosas, a la hostilidad del panorama. Uno de mis subsecretarios, Federico Tayara, él trabajó mucho en gasoductos; netamente hombres, maneja máquinas y equipos pesados y eran todos hombres. Todos hombres”.

Otro obstáculo pareciera ser, según nuestro entrevistado, la falta de preparación de los ambientes laborales de este rubro para satisfacer necesidades femeninas: “Yo trabajé mucho en ingeniería vial y recorrí muchos obradores y ni siquiera

hay baños diferenciados porque prácticamente todos son hombres, tampoco hay dormitorios diferenciados”.

En cuanto a las perspectivas de equidad a futuro dentro del rubro, considera que se podría trabajar en incorporar mujeres, y lo ve como un desafío importante “en todo lo que es obras por administración”. Sin embargo, cree percibir que no hay una demanda por parte de las mujeres a esos oficios: “la oferta está, pero, ¿cuántas mujeres electricistas conocés? Si hoy abrieras una escuela de electricidad, me la juego que menos del diez por ciento son mujeres. Lejos, sanitarios también. Gas, ni hablar. Y la parte eléctrica, tendido rural, mucho menos. Yo vengo además de un rubro que es bastante varonil que es la ingeniería vial, en donde por ejemplo, mujeres maquinistas no hay, mujeres que manejen topadoras, retroexcavadoras, camiones, bueno camiones ahora sí es la puerta por donde están ingresando”.

Por el contrario, las tareas feminizadas se asocian a características como la “humanidad”, la “compasión” o el “compromiso”, y son cualidades especialmente buscadas y percibidas como necesarias en los espacios laborales, relacionadas a los cuidados.

Nuestra entrevistada Belén Ayala Torales, médica psiquiatra, por entonces a cargo de la unidad Covid en el Hospital Perrando, afirma que lo que le gusta de trabajar con mujeres (en su área a cargo todas las trabajadoras lo son) “es que (...) son compasivas, muy humanas, es una de las cuestiones que para mí deben destacarse en el grupo de Cuidados Paliativos. Y... no sé si atribuirlo exclusivamente a que son mujeres, pero me parece que le da un toque especial esto de que son mamás, tienen actitudes muy empáticas hacia el paciente (...) yo conozco médicos paliativistas, pocos enfermeros que hacen paliativos, pero me parece que es un rasgo característico de las mujeres, que nos viene como anillo al dedo en Paliativos por esto que para mí es un requisito, el que hace Paliativos lo tiene que hacer con mucha humanidad, compasión, compromiso, y eso se ha logrado en el equipo, no sé si es porque somos todas mujeres pero me parece que le da un plus”.

Es importante reflexionar acerca de por qué características como “(...) humanidad, compasión, compromiso” se asocian a lo “femenino” antes que a lo “masculino”.

La asignación de características cualitativamente diferenciadas a varones y mujeres responde claramente a un sistema social basado en la división sexual del trabajo (Roca 2018), donde las cualidades propias de “lo femenino” en general y de “lo materno” en particular (sensibilidad, empatía, capacidad de escucha, entre otras)

representan ciertas ventajas al momento de aspirar a determinados espacios laborales; sin embargo, es una realidad a confrontar que ello no necesariamente se traduce en una mayor valoración institucional, social ni económica.

En este sentido, una dirigente sindical de ATE menciona que “tiene muchísimo que ver lo que conocemos como la feminización de los trabajos de cuidados y los trabajos que son peores pagos y en peores condiciones. Por eso vemos que dentro del Estado hay una gran mayoría en puestos de trabajo en Desarrollo Social que tienen un montón de lugares de atención y contención, donde los sueldos son muy inferiores al resto de los organismos públicos; también podemos observar esto en la docencia, que ya sabemos que las maestras, las docentes y los docentes son dentro del Estado los peores pagos. Entonces hay una feminización de los trabajos más pesados, cuyas condiciones laborales son más precarias y los sueldos son más bajos”.

Nuestras entrevistadas docentes destacan las actitudes maternas de las profesoras y maestras mujeres, propias de haber atravesado o haber sido educadas para cuidar y estar atentas a las necesidades de lxs hijxs, en contraposición con la conducta de la mayoría de los varones, que suelen ocuparse meramente del dictado de la clase y de las actividades exclusivamente ligadas a la enseñanza. Señalan, por ejemplo, que las estudiantes que sufren violencia de género suelen comentárselo a ellas, y que además son ellas quienes suelen estar atentas a los signos de este tipo de situaciones.

Por su parte, al ser indagada sobre la feminización del área que dirige, la ministra de Desarrollo Social comenta que si bien en esa dependencia la mayor cantidad de subsecretarías y de direcciones están a cargo de mujeres, aquellos puestos de decisión dedicados al manejo de recursos económicos cuentan con mayor presencia masculina. En sus palabras “en el Ministerio tenemos seis subsecretarías, de las cuales en cuatro están mujeres al frente y eso también se traduce en las direcciones; tenemos la Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, que tiene cuatro direcciones y las cuatro directoras son mujeres. Tenemos la Subsecretaría de Personas Adultas Mayores que tiene una dirección y tienen una mujer a cargo hace muchos años. Lo propio ocurre con las otras áreas, con las tareas de apoyatura ministerial. Sin embargo, vemos en el Ministerio, por ejemplo, que las unidades de planificación sectorial y de presupuesto están a cargo de hombres, como también las auditorías; de hecho todo lo que tenga que ver con el manejo de recursos está a cargo de funcionarios varones”.

e. Impacto de la pandemia en los ingresos de los hogares. Relevancia del género en los resultados.

Los resultados de la encuesta nos permiten advertir que el impacto en los ingresos de los hogares es relativamente homogéneo en el caso de varones y de mujeres. Considerando que los trabajadores estatales de planta permanente continuaron percibiendo sus salarios regularmente, el motivo que puede explicar a la disminución de los ingresos es el hecho de que hayan perdido un segundo ingreso percibido en el sector privado, o que el resto de los integrantes del hogar hayan perdido su puesto de trabajo en el sector privado, hayan sido suspendidos o la remuneración que perciben en ese sector se haya reducido (ya sea a través de la vía de la suspensión acordada mediante negociación colectiva o de manera informal). Es el caso de Noelia, becaria que presta servicios en un Centro de Adultos Mayores de San Bernardo, que nos comenta que además de su trabajo en el estado tenía antes de la pandemia un micro emprendimiento de estética, que se vio interrumpido debido a las restricciones propias de la pandemia, incidiendo directamente en sus ingresos.

f. Asistencia al lugar de trabajo por parte de varones y mujeres durante el aislamiento.

Las nuevas modalidades de trabajo impuestas por la emergencia sanitaria, obligaron a los trabajadores a adecuar el modo de vincularse con su lugar, jefes y compañerxs de trabajo. Los resultados de nuestra encuesta demostraron que las mujeres son las que en general asisten menos al lugar de trabajo (31%) en relación a los varones (47%) y con más frecuencia las que siguen trabajando de manera remota desde sus hogares (48%), mientras que un porcentaje mayor de varones continuaría asistiendo al lugar donde desarrolla habitualmente sus funciones (47%), ya que como podríamos inferir, en mayor medida son ellas quienes se quedaron trabajando desde casa para también hacerse cargo del cuidado de los hijxs y del hogar.

g. Nivel de satisfacción laboral.

Según los resultados que arrojó nuestra encuesta, es interesante el hecho de que exista una mayoría de mujeres con niveles altos de satisfacción, circunstancia que nos llamó la atención porque es opuesta a la hipótesis que manejábamos en un comienzo. De cualquier forma, somos conscientes que tendríamos que especificar las implicancias de la satisfacción laboral, por ejemplo nivel de salarios, relación con los compañeros de trabajo y con los jefes, ambiente laboral, entre otras.

De hecho, nuestras entrevistadas que ocupan puestos políticos señalan que el camino para desempeñarse en esas funciones ha sido arduo, que suelen enfrentarse a

situaciones de desprecio, de violencia mediática, y que inclusive son conscientes de que personas de su ámbito y algunosxs ciudadanxs tienden a dudar de su capacidad de gestión, de su compromiso político y de su trayectoria, señalando que fueron colocadas en algún cargo por algún hombre de su entorno.

En esa misma línea, al entrevistar a una pareja de agentes públicos (él se desempeña como director de un área de Desarrollo Social y ella como abogada en Lotería Chaqueña), la entrevistada señaló que se vio obligada a abandonar sus estudios de posgrado para atender a sus hijos mellizos, y recién pudo retomar esa tarea pendiente cuando cumplieron los cuatro años. Mientras que el papá de los niños pudo completar una maestría y continuar su trabajo (inclusive pudo dedicarle más horas a su actividad laboral, ya que el nacimiento de los hijos coincidió con su designación como director de área) en el mismo período de tiempo. La entrevistada señala que es consciente de que si hubiera completado ese curso de posgrado, hoy sus perspectivas laborales, serían mejores.

Reflexiones finales

- Las situaciones de desigualdad estructural en que se encontraban las agentes mujeres en tiempos previos al aislamiento social, detectadas a partir de los indicadores especificados con anterioridad (feminización de tareas y áreas; absorción de mayor cantidad de tareas domésticas y/o de cuidados en detrimento de otro tipo de actividades, en relación a compañeros varones; mayor índice de precarización laboral, entre otros) se han visibilizado en muchos casos en que no resultaban tan palmarios para lxs actorxs y, en general, se han profundizado con la pandemia, generando nuevos conflictos e interrogantes en relación al manejo de la fuerza laboral por parte de la Administración Pública Provincial y asimismo a la organización de las tareas y distribución de responsabilidades dentro de los propios hogares.
- Algunos de los ministerios más feminizados de la provincia (Desarrollo Social y Salud), que a su vez fueron considerados esenciales durante el aislamiento, constituyen al mismo tiempo los sectores más rezagados en términos salariales y los que reportan una mayor cantidad de trabajadorxs vinculadxs laboralmente a través de modalidades precarias. En este sentido, los procesos de regularización laboral impulsados desde los gremios y la consideración e inclusión de las nuevas demandas gestadas durante la pandemia (muchas de las cuales responden a necesidades previas, no coyunturales sino estructurales de las áreas en cuestión),

incidirían significativamente en la transversalización del género en el sistema de gestión de la fuerza de trabajo provincial.

- Si bien existen avances considerables y áreas en las que la situación es positiva, la mayoría de las dependencias estatales gestionan su fuerza de trabajo sin tener en cuenta las realidades propias de las trabajadoras, que tienen que hacer esfuerzos extra (en comparación a sus pares varones) para compatibilizar las tareas productivas y reproductivas. En ese sentido, la ausencia de protocolos que contemplen permisos de salida para gestiones relativas al cuidado de niños y/o adultos mayores, o la inexistencia de lactarios (entre otras), afectan en mayor medida a las agentes mujeres.
- Se ha observado que las normativas y protocolos relativos a la gestión de la fuerza de trabajo en la administración pública provincial presentan una necesidad de ser revisados y reformulados, prestando atención no sólo a la existencia de dinámicas paralelas de ingreso, permanencia y carrera laboral, que son fuente permanente de conflicto y de desigualdades entre lxs agentxs, sino también a la realidad cotidiana de las mujeres trabajadoras y su necesidad de desenvolverse paralelamente en otros ámbitos como por ejemplo el del cuidado de niños y adultxs mayores.
- En otro orden de cosas, es preciso seguir indagando en la existencia, desarrollo y legitimación de las dinámicas paralelas de ingreso, permanencia y carrera laboral en la administración pública provincial del Chaco, ya que ello puede aportar información valiosa sobre las expectativas y disconformidades de lxs agentxs con respecto a la normativa y protocolos vigentes en la materia.

Bibliografía

- Arrossi, S. (2020). Estudio Tiara. Primer avance de resultados. CEDES. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Recuperado de: <http://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/4534/6/Tiara-avance2020.pdf>
- Barrig, M. (1994) El género y las instituciones: una mirada hacia adentro, en: Barrig, M. & A. Wehkamp (ed.) *Sin morir en el Intento. Experiencias de Planificación de Género en el Desarrollo* (Lima: NOVIB- Red Entre Mujeres).

- Borracci, R.; Salazar, A., y Arribalzaga, E. (2018) El futuro de la feminización de la medicina en Argentina, en: *FEM: Revista de la Fundación Educación Médica*, V. 21 N° 3. Disponible en http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2014-98322018000300002&lng=es&nrm=iso.
- Cademartori, F. (2018) Precarización laboral en el Estado y degradación de la fuerza de trabajo: análisis en trabajadoras vinculadas a la implementación de políticas sociales. En: *Trabajo y sociedad* 31, Pp. 203-222. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6719744>
- Canals, J. (1985) *Cuidar y curar: funciones femeninas y saberes masculinos*. Barcelona, JANO N° 660-H, v. XXIX, pp. 365-372.
- Cerrutti, M. (2003) Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires, en: Wainerman, C. (comp.), *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires, UNICEF/Fondo de Cultura Económica.
- Esquivel, V; Pereyra, F. (2017) Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina: Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas. Universidad Nacional de Santiago del Estero; *Trabajo y Sociedad* 28, Pp. 55-82. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/81564>
- Facio, A. (2009) El derecho a la igualdad entre hombres y mujeres. En: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*, Pp. 67-80.
- Frías, C. (2018) Planificación social, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional. Gestión y evaluación de políticas de género [Hipertexto]. Recuperado del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP). <http://prigepp.org>.
- Fundación Ideas Chaco (2020). Informe de feminicidios en la región NEA del 20 de marzo al 17 de julio de 2020 <http://fundacionideaschaco.org/wp-content/uploads/2020/07/INFORME-FEMINICIDIOS-JULIO-DE-2020.pdf>
- García Prince, E. (2006) El espejismo de la igualdad: el peso de las mujeres y de lo femenino en las iniciativas de cambio institucional, en: *Otras Miradas*, Vol. 6, núm. 1, junio, 2006, pp. 24-30. Universidad de los Andes Mérida, Venezuela.

- García Prince, E. (2008) *Políticas de igualdad, equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. Fondo España-PNUD.
- Han, B. C. (2012) *La sociedad del cansancio*. Barcelona, Herder.
- Lagarde y De los Ríos, M. (2003) De la igualdad formal a la diversidad. Una perspectiva étnica latinoamericana. En: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, 57-79. Editorial Universidad de Granada.
- Leite, P. (2009) El trabajo y sus reconfiguraciones: las nuevas condiciones de trabajo discutidas a partir de conceptos y realidades. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*. Año 14, N° 21. Primer Semestre.
- Levy, C. (1998) Institutionalization of Gender through Participatory Practice, en Guijt, I. y Kaul Shah, M. (Ed.), *The Myth of Community. Gender Issues in Participatory Development*, Intermediate Technology publications.
- Lobato, J. (2020). Impactos de género de la COVID-19 en las relaciones laborales. Asociación Argentina del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Buenos Aires. Recuperado de: https://www.aadyss.org.ar/files/documentos/541/Julieta%20Lobato.pdf?fbclid=IwAR3uiXSS_5M0ef4O9VU82MMiNnBBhBBxe-aNuxbWjP3kLxMxzSpRM7CQ9sg
- Morini, C. (2014). *Por amor o a la fuerza. Feminización del trabajo y biopolítica del cuerpo*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- Moser, C. (1993) *Gender Planning and Development. Theory. Practice & Training*, Routledge, Londres 1993.
- Moser, C. Planificación de género. Objetivos y obstáculos, en: Largo, E. (Ed.) (1998) *Género en el Estado. Estado en el Género*. Ediciones de las mujeres, N° 27, Pp. 2-9.
- OMS (2017) 10 datos sobre cuidados paliativos. Sitio web mundial, recuperado de: <https://www.who.int/features/factfiles/palliative-care/es/>
- OIT (2020). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

Pantoja Asencio, M. A. (2014). Violencia de Género y Políticas Públicas en la Argentina de los últimos años. Inclusión, avances y limitaciones. I Jornadas de Género y Diversidad Sexual: Políticas públicas e inclusión en las democracias contemporáneas. Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de La Plata La Plata, 24 y 25 de Octubre de 2014. Recuperado de: <http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/pantoja.%20Inclusi%C3%A9n,%20avance%20y%20limitaciones.pdf>

PNUD (2018) Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2018: Género en el sector salud: feminización y brechas laborales. Buenos Aires.

Práctica ciudadana (10 de septiembre, 2019). Programas de becas del Ministerio de Desarrollo Social de Chaco. Recuperado de: <http://www.practicaciudadana.com/33/>.

Roca, M. (2018) Desigualdades de género y trabajo de cuidados en el Servicio de Ayuda a Domicilio: políticas, discursos y prácticas. *Revista Internacional de Organizaciones*, 20, pp. 59-80.

Rodríguez Enríquez, C; Alonso, V y Marzonetto, G. (2020) En tiempos de coronavirus, el trabajo de cuidado no hace cuarentena. Pensar la Pandemia Observatorio social del coronavirus. CLACSO. Recuperado de: <https://www.clacso.org/en-tiempos-de-coronavirus-el-trabajo-de-cuidado-no-hace-cuarentena/>

Romero, M. E. (3 de septiembre, 2020). El equipo de la Línea 137 denunció condiciones de trabajo insanas. El Diario de la región. Recuperado de: <https://www.eldiariodelaregion.com.ar/articulo/el-equipo-de-la-linea-137-denuncio-condiciones-de-trabajo-insanas/>

Tapella, E. (2007) El mapeo de actores claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

Vega, C y Gutiérrez Rodríguez, E. (2014) Nuevas aproximaciones a la organización social del cuidado. Debates latinoamericanos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50: pp. 9-26. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249.

Wainerman, C. (2003) La reestructuración de las fronteras de género, en: *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires, UNICEF/Fondo de Cultura Económica.