

2018

El impacto del género en el proceso de selección de fiscales

Análisis de la situación de las aspirantes mujeres a los espacios de decisión y mayor jerarquía del Ministerio Público Fiscal

Dirección General de Políticas de Género



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

El impacto del género en el proceso de selección de fiscales

Análisis de la situación de las aspirantes mujeres a los espacios de decisión y mayor jerarquía del Ministerio Público Fiscal

Dirección General de Políticas de Género

Directora: Romina Pzellinsky

Desarrollo del estudio

Leila Giani

2018

El impacto del género en el proceso de selección de fiscales

Análisis de la situación de las aspirantes mujeres a los espacios de decisión y mayor jerarquía del Ministerio Público Fiscal

Dirección General de Políticas de Género

INDICE

Presentación y agradecimientos.....	7
Introducción.....	9
Estrategia metodológica.....	12
1. El impacto de los concursos en la composición por género del Ministerio Público Fiscal	14
2. Las designaciones	20
2.1 Las designaciones en función de las etapas reglamentarias.....	21
2.2 Las designaciones en función de su nivel de jerarquía	23
2.3 Las designaciones en función de su ubicación por fuero y especialidad.....	24
3. El proceso de selección en el ámbito del Ministerio Público Fiscal	25
3.1 Las vacantes disponibles	25
3.2 La constitución del tribunal evaluador.....	27
3.3 La convocatoria a concurso	30
3.4 La evaluación del mérito	34
3.5 La conformación de las ternas	35
4. Los reglamentos de concursos.....	37
4.1 Reglamento del año 1998	38
4.2 Reglamento del año 2003.....	39
4.3 Reglamento del año 2004	41
4.4 Reglamento del año 2007	42
4.5 Reglamento del año 2013	44

PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Durante los últimos años se ha consolidado un amplio consenso nacional e internacional acerca de la necesidad de contar con información sistemática, periódica y con perspectiva de género sobre la presencia de mujeres en distintos espacios de toma de decisiones del Estado, como también de analizar cuáles son las condiciones que gravitan sobre su acceso y permanencia en las más altas esferas de responsabilidad.

La participación femenina en los espacios de toma de decisiones aparece explícitamente mencionada en el contenido de múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos suscriptos por el Estado argentino. Así, fundamentalmente la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), en su artículo 7 exhorta a los Estados parte “a tomar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando en igualdad de condiciones con los varones el derecho a: ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales”. Asimismo, su artículo 11 reconoce ampliamente el derecho al empleo en condiciones de igualdad entre varones y mujeres y no sólo se pronuncia sobre la igualdad de oportunidades y salarios, sino que prohíbe la discriminación en el empleo e incluye, entre otros, el derecho a la seguridad social, a elegir libremente el empleo, el derecho al ascenso y a la formación profesional.

La Dirección General de Políticas de Género del Ministerio Público Fiscal tiene entre sus principales funciones revisar las reglamentaciones y prácticas institucionales internas para adecuarlas a los estándares nacionales e internacionales sobre igualdad de género y respeto a la diversidad sexual e identidad de género, entre otros, y especialmente, en el campo concursal (Resolución PGN N° 427/16). En este marco, esta investigación desarrollada por la Dirección tiene el objetivo de ofrecer un panorama acerca de los resultados que produjo el proceso de selección de fiscales por concurso -desde su inicio en el año 1999 y hasta el año 2016- sobre la situación de las mujeres que se postularon para ocupar los espacios de decisión y mayor jerarquía del Ministerio Público Fiscal (en adelante, MPF). Se aplicó la perspectiva de género¹ como marco teórico, a fin de revisar cómo se configuran las jerarquías y principales lugares de poder del organismo y, en función de ello, examinar un conjunto de aspectos que involucran tanto el funcionamiento como los resultados del mecanismo de concursos.

La elaboración de este estudio diagnóstico no habría sido posible sin la indispensable colaboración de Ricardo Caffoz y todo el equipo de la Secretaría de Concursos del MPF que, con su excelente predisposición, facilitaron el acceso a la mayoría de los datos. El generoso asesoramiento de Pablo

1. La aplicación de la perspectiva de género como marco teórico implica: reconocer la asimetría en las relaciones de poder entre los géneros; que estas relaciones han sido construidas social e históricamente; que atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como la clase, la etnia, la edad, las preferencias sexuales y la religión.

Javier Martínez resultó también un insumo fundamental a la hora de diseñar y revisar la metodología de investigación. Finalmente, se contó con el apoyo de la Secretaría Disciplinaria, Técnica y de Recursos Humanos.

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional del año 1994 -que en su artículo 120 estableció la independencia del Ministerio Público- tuvo como resultado que en el mes de marzo de 1998 fuese sancionada su primera Ley Orgánica. A partir de entonces, el sistema de concursos públicos sería un requisito ineludible para la designación de fiscales y defensores² de diversas jerarquías³ (art. 6° de la entonces Ley Orgánica del Ministerio Público n° 24.946; art. 48 de la actual Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N° 27.148). Para elegir a sus nuevos fiscales y defensores, Argentina optó por un mecanismo de selección de carácter mixto, definido así por la combinación de un componente meritocrático con otro de corte político, del que participan: el Ministerio Público, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El mecanismo de concursos se inicia en la dimensión meritocrática -en el ámbito del Ministerio Público- a través de una competencia abierta basada en la ponderación estandarizada de los méritos profesionales, académicos y el desempeño en un examen⁴, para culminar en la conformación de una terna integrada por aquellos postulantes que obtuvieron mejores puntajes en el orden de mérito previamente establecido. En una segunda etapa, ya en la dimensión política del proceso, la terna pasa al Poder Ejecutivo, que debe nominar a uno de sus tres finalistas. Por último, el pliego con la nominación del candidato elegido se remite al Senado de la Nación que acuerda o rechaza la propuesta con el voto de la mayoría simple.

A fin de regular la competencia entre aspirantes, el MPF debió elaborar un régimen de concursos. Así, el reglamento aprobado en septiembre de 1998 (Resolución PGN N° 61/98) inauguró la convocatoria en el año 1999 y obtuvo sus primeras designaciones durante el mes de marzo de 2001. Esta norma fue sucedida por cinco reglamentos que incorporaron modificaciones en múltiples aspectos⁵.

Este documento, que indaga acerca de cuál ha sido el impacto del género en el proceso de selección de fiscales, se organiza en diversas secciones de acuerdo a los aspectos analizados.

El apartado 1 ofrece un panorama general del impacto del resultado de los concursos sobre la composición por género del MPF en un período de 17 años (2000-2016). Como hallazgo principal se

2. Aunque se procura evitar un lenguaje sexista y, en la medida de lo posible, no pluralizar en masculino, los instrumentos como la “@”, la “x” o las barras “os/as” son dejados de lado a fin de facilitar y agilizar la lectura. En aquellos supuestos en que es utilizado el masculino, se entiende que también comprende al género femenino.

3. La designación para los máximos cargos del sistema de administración de justicia (Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor y Procurador General de la Nación) constituye una excepción a este dispositivo. En estos casos, la secuencia se inicia cuando el Poder Ejecutivo nombra a un candidato que debe contar con la aprobación de los dos tercios de los miembros presentes del Senado para ser designado. En el año 2003, a fin de generar una mayor transparencia en el proceso, por medio del Decreto PEN N° 588/03, se establecieron una serie de medidas orientadas a propiciar la publicidad de la nominación y del currículum de la persona, quien puede recoger adhesiones o impugnaciones de distintos sectores de la sociedad civil.

4. El examen de oposición presenta variaciones históricas según los distintos reglamentos de concursos y el tipo de cargos concursado aunque, mayormente, consta de una instancia escrita y de otra oral.

5. Resoluciones PGN N° 119/2003, 101/2004, 101/2007, 751/2013 y 1457/2017. Es preciso destacar que la última de estas normas -del 6 de junio de 2017- queda fuera de este análisis por no encontrarse operativa al momento de su desarrollo. Será tarea de investigaciones futuras relevar sus resultados.

advierte que la operatoria del sistema de selección por concurso no ha mejorado significativamente la proporción femenina de fiscales en comparación con el anterior mecanismo de designación, ni tampoco ha incidido en la reducción de la brecha de género existente en los cargos de mayor jerarquía del MPF. De este modo, a lo largo del período la cantidad de fiscales mujeres:

- a) se mantiene por debajo del 30%;
- b) pone de relieve la persistencia de una brecha de género cuyas proporciones se acrecientan aún más en el caso de los puestos de mayor jerarquía (con 20% de participación femenina) frente a los de menor jerarquía (con 33% de participación femenina) y en el de los puestos con competencia federal de todas las jerarquías escalafonarias (con 25% de participación femenina) frente a los del fuero ordinario (con 33% de participación femenina).

El apartado 2 presenta información acerca de las designaciones producidas en función de tres variables: etapas reglamentarias; nivel de jerarquía; fuero y especialidad. En primer lugar, la evolución del porcentaje de fiscales mujeres según las distintas etapas reglamentarias no registra un crecimiento sostenido: durante el transcurso de las dos primeras normas (de los años 1998 y 2003) se halla la brecha de género de mayor dimensión, que fluctúa en el período intermedio (de los años 2004 y 2007), y se reduce abruptamente en el último tramo temporal (a partir del año 2013), cuando la participación femenina logra alcanzar el porcentaje más cercano a la paridad del período.

Como luego se desarrolla, el notable crecimiento de esta última etapa reglamentaria se concentra en los cargos de menor jerarquía escalafonaria: 12 de las 13 mujeres designadas obtienen cargos de 1° instancia. Al mismo tiempo, aunque al quedar ternadas en 7 de las 8 ternas conformadas para ocupar cargos de mayor jerarquía (de 2° y 3° instancia) las mujeres logran un alto nivel de representación, el Poder Ejecutivo sólo designa a una de las postulantes. En definitiva, aunque hacia el final del ciclo se produce un auspicioso mejoramiento cuantitativo, no puede soslayarse que éste estaría reforzando la tendencia a la segregación vertical por género que caracteriza al conjunto del sistema judicial. El fenómeno de la segregación vertical o techo de cristal⁶ reaparece a continuación, cuando al mensurar el nivel de jerarquía de las designaciones efectuadas durante todo el período, se confirma que la subrepresentación femenina aumenta a medida que se asciende en la pirámide jerárquica del MPF.

Por último, al observar las designaciones en función de su fuero y especialidad se advierte que, para el caso de las especialidades agrupadas en fueros no penales, los resultados se acercan a la paridad, mientras que en el fuero penal existe un contundente predominio masculino y una alta subrepresentación femenina. La excepción a este esquema se encuentra en las fiscalías de menores, donde la proporción de mujeres designadas duplica a la de varones. En tal sentido, si se considera

6. El techo de cristal es un concepto utilizado para referir la barrera invisible, difícil de traspasar, que suelen enfrentar las mujeres en su carrera laboral. Se utiliza para analizar las trayectorias laborales de las mujeres altamente calificadas que, en un determinado momento, se encuentran con un tope que les impide avanzar.

que la única especialidad penal donde la presencia femenina dobla a la masculina focaliza su intervención en cuestiones que involucran a niñas, niños y adolescentes -un grupo cuyo cuidado ha sido históricamente asignado a las mujeres- es posible registrar también la persistencia de procesos de segregación horizontal por género en la ocupación de los puestos de toma de decisiones del MPF. En conclusión, los datos sugieren la existencia de una doble segregación femenina, que se perpetúa tanto en sentido horizontal como vertical⁷.

El apartado 3 explora el impacto del género de los postulantes en las distintas etapas del proceso de selección. Así, como punto de partida da cuenta de la cantidad de vacantes disponibles (según fuero y nivel de jerarquía) para luego revisar la constitución del tribunal evaluador, la convocatoria a concurso, la calificación del mérito de los postulantes y la conformación de las ternas.

En primer lugar, surge que las etapas reglamentarias iniciadas en los años 2007 y 2013 cuentan, respectivamente, con la concentración más acentuada de vacantes de jerarquías superiores en el primer caso (48%), y de jerarquías menores en el segundo (73%).

En segundo lugar, los datos ponen de relieve que ante la ausencia de una regulación explícita que asegure la diversidad de género en el tribunal evaluador⁸, la participación femenina queda sujeta a las fluctuaciones del contexto institucional y deviene inestable y mayormente escasa. Asimismo, la proporción de mujeres que integran el tribunal alcanza su mejor valor en los concursos efectuados entre los años 2013-2016, único período que cuenta con jurados mujeres en todos los concursos.

En tercer lugar, se advierte que en los diecisiete años transcurridos desde la inscripción a los primeros concursos, el porcentaje de aspirantes mujeres no ha variado sustancialmente, con una participación promedio del 26%. Adicionalmente, su edad promedio al momento de presentarse a concurso es superior a la de los varones, así como también resultan proporcionalmente más las mujeres que no tienen hijos al momento de las inscripciones con respecto a los varones en igual condición, circunstancias que sugieren la gravitación conjunta de factores de índole estructural y de ciertas restricciones institucionales que podrían operar desincentivando su participación.

En cuarto lugar, pese a que la proporción de aspirantes femeninas resulta significativamente más baja que la de aspirantes masculinos, las mujeres que llegan al tramo final de la parte meritocrática de la competencia obtienen un nivel de calificaciones levemente superior al de sus colegas varones. Por último, en el transcurso de todo el ciclo las mujeres quedan excluidas en un promedio de 41%

7. El estudio sobre el procedimiento de selección de jueces para la Ciudad de Buenos Aires de P. Bergallo identifica la persistencia de estos mismos patrones de segregación. Véase: Bergallo, Paola, “¿Un techo de cristal en el poder judicial? La selección de los jueces federales y nacionales en Buenos Aires”, en Luisa Cabral y Cristina Motta, *Más allá del Derecho. Justicia y género en América Latina*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2005, pp.145-217.

8. El último Reglamento de Selección de Magistradas/os del MPF (Resolución PGN 1457/17), recientemente sancionado, incorpora -de conformidad con el art. 50 de la nueva Ley Orgánica del MPF N° 27.148- pautas de diversidad en la composición del tribunal evaluador, entre las que se menciona la diversidad de género. Concretamente, en el artículo 7 de la Resolución queda garantizada la presencia de, al menos, una magistrada mujer, además de establecer que, “En caso que el/la Procurador/a General no integre el Tribunal, su vacante será ejercida por una magistrada mujer elegida por sorteo”. Cabe reiterar que este reglamento queda fuera del alcance temporal de este estudio, por no encontrarse operativo al momento de su desarrollo.

de las ternas, e integran el 59% restante, proporción que se reduce drásticamente a más de la mitad (27%) luego de que el Poder Ejecutivo opta por nominar a uno de los tres postulantes y el Senado da su acuerdo.

El apartado 4 presenta, por un lado, los principales aspectos formales que caracterizan a cada reglamento de concursos y, por otro, los resultados individualizados de su operatoria. Como idea general sobresale que, más allá de las múltiples variaciones introducidas a lo largo del período, el conjunto de cuerpos normativos refleja una pretensión de neutralidad⁹ frente al género de sus postulantes que acota la posibilidad de incorporar cuestiones que impacten positivamente sobre una representación de género más equilibrada. No obstante, si se considera que, en un determinado momento de su ciclo vital¹⁰, una alta proporción de mujeres lidia con mayores obstáculos para sumar credenciales educativas y asumir el desafío de concursar, debe rescatarse que al disminuir en buena medida la ponderación de los antecedentes funcionales y académicos, el reglamento del año 2013 podría, eventualmente, provocar un aumento en las chances femeninas de resultar ternadas. Aunque de acuerdo al análisis de los concursos del período 2013-2016, esta modificación no ha sido un factor determinante en el notable repunte producido; el desarrollo de un mayor número de concursos permitirá evaluar de manera concluyente si, a lo largo del tiempo, este cambio gravita sobre una reducción de la brecha de género¹¹.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia metodológica desarrollada se basa en la producción, sistematización y el análisis de datos cuantitativos provenientes, en su mayor parte, de la Secretaría de Concursos del MPF¹².

Los recortes temporales realizados en un ciclo de diecisiete años de estudio -que va del año 2000 al 2016- son asimétricos, ya que se asocian con la vigencia de los cinco reglamentos de concursos consecutivamente elaborados en el organismo (dictados en 1998, 2003, 2004, 2007 y 2013). Tal periodización se orienta a indagar el posible vínculo entre estas normas y los eventuales cambios, continuidades y tendencias existentes en términos de incentivos o restricciones institucionales.

9. Esta pretensión de neutralidad se distancia de uno de los dos grandes objetivos estratégicos planteados ya a mediados de la década del 90 en la Plataforma de la Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijing, esto es, el *gender mainstreaming* o la integración transversal de un enfoque de género a “todos los sistemas y estructuras, las políticas, procesos y procedimientos” desarrollados en el Estado. Véase: Rodríguez Gustá, Ana Laura y Caminotti, Mariana, “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”, en *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 4, N° 1, Ciudad de Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político, mayo de 2010, pp. 85-110.

10. Este momento del ciclo vital femenino es el asociado a la reproducción y a la consiguiente exacerbación de las demandas domésticas y de crianza, que recaen mayormente sobre las mujeres.

11. El reciente régimen de selección promulgado (Resolución PGN 1457/2017) mantiene las mismas ponderaciones para la calificación de los antecedentes que el reglamento del año 2013.

12. La información concerniente a cada concurso realizado es de acceso público y se encuentra disponible en la sección correspondiente a la Secretaría de Concursos del sitio oficial del MPF: <http://www.mpf.gob.ar/secretaria-concursos/concurso/> (Última consulta: 28/2/18).

En relación con los perfiles de quienes se postularon a los concursos (edades y calificaciones obtenidas en función de sus trayectorias profesionales, académicas y de su desempeño en los exámenes de oposición), es preciso aclarar que el análisis se focalizó en las personas que, a lo largo de todo el período, integraron ternas en una o más oportunidades. Ello configura un universo total de 310 personas (84 mujeres y 226 varones) que fueron ternadas en 596 oportunidades (las mujeres en 162 oportunidades y los varones en 434 oportunidades)¹³ para ocupar 187 puestos concursados. Quedará pendiente para futuras investigaciones relevar y analizar los perfiles y el comportamiento de la amplia mayoría de postulantes que participaron de una o todas las etapas de los concursos sin haber resultado ternados.

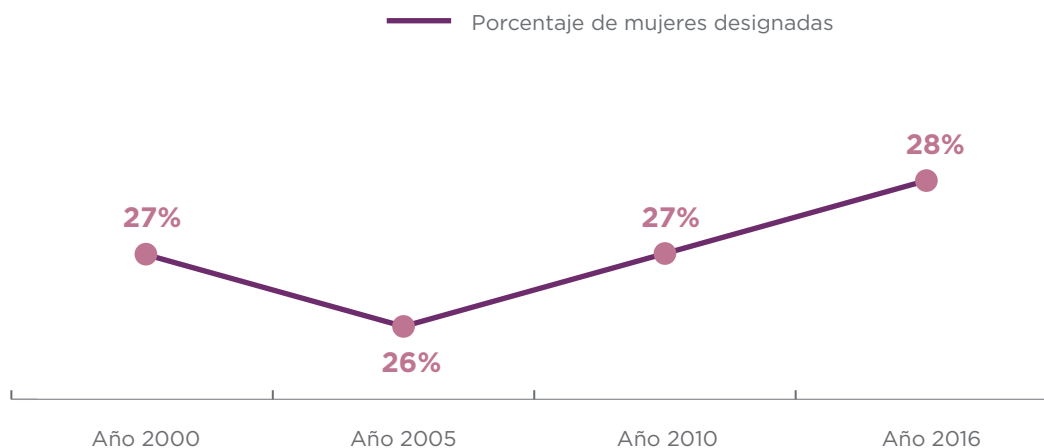
13. La falta de coincidencia entre el número de postulantes (mujeres y varones) y la cantidad de oportunidades en las que resultan ternados se explica en razón de tres situaciones frecuentes: a. su participación reiterada en distintas ternas de un mismo concurso (en aquellos concursos cuya convocatoria es para cubrir múltiples cargos vacantes); b. su participación en más de un concurso en distintos momentos temporales; c. la concurrencia de las dos situaciones anteriores.

1. EL IMPACTO DE LOS CONCURSOS EN LA COMPOSICIÓN POR GÉNERO DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

El funcionamiento del sistema de selección por concurso, en un período temporal de dieciséis años¹⁴ (2000-2015), no ha mejorado significativamente la proporción femenina de fiscales en comparación con el anterior mecanismo de designación. De este modo, a lo largo del período la cantidad de fiscales mujeres:

- a) se mantiene por debajo del 30%;
- b) pone de relieve la persistencia de una brecha de género cuya proporción crece aún más en el caso de los puestos de mayor jerarquía (con 20% de participación femenina) frente a los de menor jerarquía (con 33% de participación femenina) y en el de los puestos con competencia federal de todas las jerarquías escalafonarias (con 25% de participación femenina) frente a los del fuero ordinario (con 33% de participación femenina)

Gráfico 1. Evolución del porcentaje de fiscales mujeres del MPF
Período 2000 - 2016



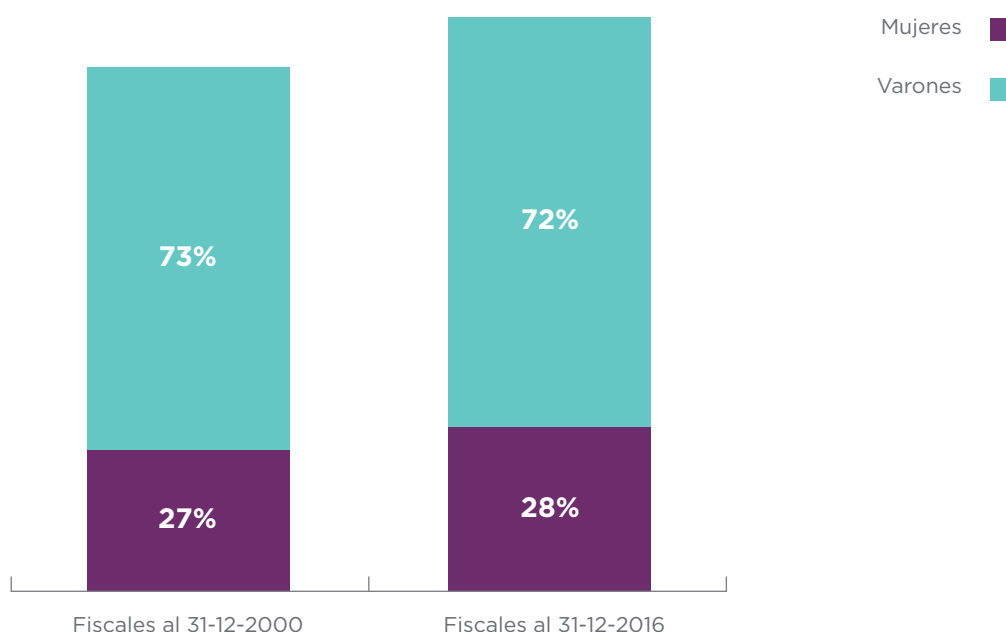
El gráfico 1 consigna como punto de partida el porcentaje de fiscales mujeres existente al 31 de diciembre del año 2000 (27%), fecha que da cuenta del tamaño del grupo en el momento previo a producirse las primeras designaciones provenientes de los concursos (que transcurren durante el mes de marzo de 2001). Cinco años después, en 2005, pese a las incorporaciones resultantes del nuevo procedimiento de selección, este porcentaje desciende al 26%, para volver al 27% en el año 2010 y,

14. Como es lógico, durante estos 16 años se producen incorporaciones y bajas: de un total de 125 bajas, 30 son mujeres y 95 varones.

finalmente, ascender un punto (28%) en 2016, dieciséis años después de las primeras designaciones generadas por este mecanismo.

El gráfico 2 compara la proporción de fiscales según género en dos momentos históricos diferentes: el año 2000 -antes de las primeras designaciones resultantes de los concursos- y el año 2016 como fecha de finalización del período analizado.

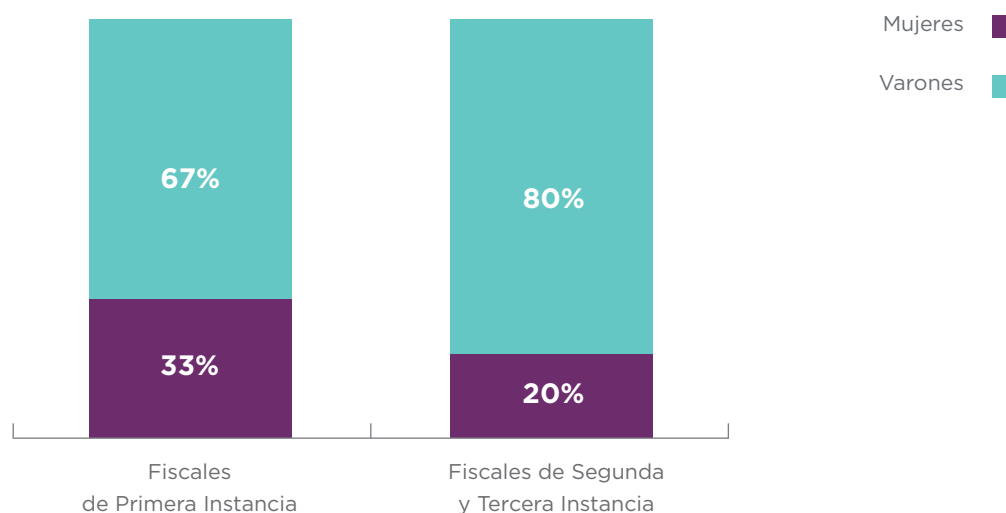
Gráfico 2. Proporción de fiscales, según género, antes y después del procedimiento de selección por concurso (en porcentajes)



En primer lugar, en la etapa previa a las primeras designaciones producidas por el procedimiento de selección por concurso, cabe mencionar que -al 31 de diciembre del año 2000- el MPF cuenta con 269 fiscales, de los cuales 72 son mujeres (27%) y 197 varones (73%).

En segundo lugar, para el 31 de diciembre de 2016, el MPF registra un total de 295 fiscales, entre los que existe una proporción que no accedió a su cargo por concurso y otra que sí lo hizo. De este total de fiscales, 84 son mujeres (28%) y 211 (72%) son varones. Se advierte así que, luego de dieciséis años de concursos, la representación femenina en los altos cargos del MPF sólo se ha incrementado en un punto porcentual, lo que no puede interpretarse como una mejora significativa.

Gráfico 3. Fiscales por género, según ubicación jerárquica, al 31/12/2016 (en porcentajes)



El gráfico 3 muestra cómo, al 31 de diciembre de 2016, se reparten los puestos de fiscal en función de su ubicación jerárquica. Los datos obtenidos demuestran que en las posiciones de menor jerarquía escalafonaria (primera instancia) las mujeres ocupan el 33% de los lugares, mientras que en los más altos puestos (segunda y tercera instancia) su presencia se reduce al 20%.

Las tablas 1 y 2 presentan esta información desagregada en números absolutos a fin de revisar cómo se integran según tipo de puestos, los valores porcentuales que recoge el gráfico 3. Asimismo, a las diferencias en la jerarquía escalafonaria de los puestos (de 1°, 2° y 3° instancia), estas tablas incorporan como dimensión de análisis la división existente entre quienes se desempeñan en asuntos de competencia ordinaria y quienes lo hacen en cuestiones de competencia federal. En ese sentido, todos los Fiscales con competencia ordinaria, por un lado, se encuentran territorialmente ubicados en la Capital Federal y, para el caso de la amplia mayoría que se concentra en cuestiones penales es posible establecer que, de manera general, su área de trabajo se vincula con la persecución de los delitos cometidos contra las personas (homicidios, lesiones, etc.) y la propiedad privada (robo, hurto, extorsión, estafa, etc.). Por otro lado, los Fiscales con competencia federal se distribuyen en todas las jurisdicciones judiciales del país y sus funciones de persecución tienen un matiz más político, ya que se focalizan en los delitos cometidos contra la administración pública nacional y el crimen organizado (narcotráfico, trata de personas y secuestros extorsivos) y, con excepción de los fiscales federales de la Capital Federal, tienen competencia múltiple (penal y no penal).

Tabla 1. Fiscales de mayor jerarquía escalafonaria (2° y 3° instancia) al 31/12/2016

Cargo	Mujeres	Varones
Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fueros ordinario y federal)	1	2
Fiscal General ante la Cámara Federal de Casación Penal (fuero federal)	0	3
Fiscal General ante la Cámara Federal de Apelaciones (fuero federal)	1	13
Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones (fuero ordinario)	1	8
Fiscal General ante los Tribunales Orales en lo Criminal (fuero federal)	7	36
Fiscal General ante los Tribunales Orales en lo Criminal (fuero ordinario)	7	16
Fiscal General de la Procuración General de la Nación (fueros ordinario y federal)	2	1
Fiscal Nacional de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (fuero federal)	0	1
TOTAL	19	80

El análisis de la tabla 1 permite registrar una serie de rasgos sobresalientes en lo concerniente a la ocupación de los cargos de mayor jerarquía del MPF.

En primer lugar, es notable la ausencia femenina entre los Fiscales ante la Cámara Federal de Casación Penal.

En segundo lugar, existe una acentuada sub-representación en las Fiscalías Generales ante las Cámaras de Apelaciones, tanto del ámbito nacional como del federal, aunque en este último caso la brecha de género se profundiza: en las Fiscalías Generales ante las Cámaras Nacionales de Apelaciones -todas situadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- la brecha de las mujeres con sus colegas varones es de 89% (1 mujer frente a 8 varones) mientras que en las Fiscalías Generales ante las Cámaras Federales de Apelaciones -que se sitúan en las jurisdicciones judiciales ubicadas en todo el territorio nacional- se configura una brecha del 93% (1 mujer frente a 13 varones). Asimismo, estas dos mujeres que se desempeñan como Fiscales Generales ante las Cámaras de Apelaciones -del fuero

ordinario y del federal- no lo hacen en especialidades del derecho penal¹⁵, situación que se repite en el caso de la única mujer que se desempeña como Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁶. De este modo, la escasa presencia femenina en determinados espacios de los estratos superiores del MPF se combina con un acceso restringido a las especialidades no penales que, comparadas con la cantidad de vacantes disponibles para especialidades penales, representan una proporción menor dentro del conjunto de puestos jerárquicos del MPF.

En tercer lugar, en las Fiscalías Generales ante los Tribunales Orales, el grupo que reúne un mayor número de vacantes, la proporción femenina es algo más alta que en el caso de las Fiscalías Generales ante las Cámaras de Apelaciones. No obstante, la presencia de 14 mujeres frente a 52 varones tampoco resulta auspiciosa. Estas 14 mujeres se reparten por mitades iguales en el fuero ordinario y en el federal aunque, al igual que lo acontecido en el caso de las Fiscalías ante las Cámaras, en términos proporcionales la brecha con sus colegas varones se ensancha en el caso de las fiscalías de juicio del fuero federal (7 mujeres frente a 36 varones resulta en una brecha del 68%), mientras que en el fuero ordinario, la distancia resulta menos acentuada (7 mujeres frente a 16 varones configura una brecha de 40%).

Por último, las mujeres superan a sus colegas varones sólo por un lugar en el caso de quienes se desempeñan como Fiscales Generales de la Procuración General de la Nación, (2 mujeres y 1 varón), que constituyen cargos con una incidencia numérica marginal dentro del organismo.

Tabla 2. Fiscales de menor jerarquía escalafonaria (1º instancia) al 31/12/2016

Cargo	Mujeres	Varones
Fiscal ante Juzgados de Primera Instancia de la Capital Federal (fuero ordinario)	30	55
Fiscal ante Juzgados de Primera Instancia (fuero federal)	25	68
Fiscal de la Procuración General de la Nación (fueros ordinario y federal)	3	4
Fiscal General Adjunta de la Procuración General de la Nación (fueros ordinario y federal)	2	2

15. Se trata de la Fiscal General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y de la Fiscal General ante la Cámara de Apelaciones de la Seguridad Social.

16. La Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene a su carga del área de Derecho Público no Penal, que incluye entre sus especialidades el Derecho Administrativo, Tributario y Electoral.

Fiscal de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas (fuero federal)	2	1
Fiscal Adjunta de Fiscalía de Primera Instancia (fuero federal)	1	0
Fiscal General Adjunta ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (fuero ordinario)	1	0
Fiscal General Adjunta ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal (fuero federal)	1	1
TOTAL	65	131

La tabla 2 muestra cómo se reparten los cargos de menor jerarquía escalafonaria. En este caso, hay mujeres en 65 puestos y varones en 131.

El cargo que concentra una mayor cantidad de vacantes es el de Fiscal ante Juzgados de Primera Instancia.

Por un lado, en relación con los Fiscales de Primera Instancia del fuero ordinario -todos geográficamente situados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- es importante señalar que existe una división formal entre una mayoría de Fiscales dedicados a diversas especialidades penales y una minoría de Fiscales abocados a especialidades no penales¹⁷. Aquí se repite la sub-representación femenina con 35% de mujeres contra 65% de varones.

Por otro lado, para el caso de los Fiscales de Primera Instancia del fuero federal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se repite este mismo esquema de división por especialidades, pero no sucede lo mismo con los Fiscales federales¹⁸ del resto del país, con facultades multifuero que implican

17. Las Fiscalías de Primera Instancia del fuero ordinario de la Capital Federal con especialidades penales son: las Fiscalías de Distrito (6); las Fiscalías en lo Criminal y Correccional (52); las Fiscalías de Ejecución Penal (2); las Fiscalías de Menores (7); las Fiscalías en lo Penal Económico (8); las Fiscalías de Ejecución Tributaria (1). Las Fiscales con especialidades no penales son: las Fiscalías del Trabajo (6) y las Fiscalías en lo Civil y Comercial (3).

18. Las Fiscalías de Primera Instancia del fuero federal situados en todo el territorio nacional son: Fiscalías en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal (12); Fiscalías de la Seguridad Social (2); Fiscalías en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal (4); Fiscalías Federales de Bahía Blanca (2); la Fiscalía Federal de Santa Rosa (1); la Fiscalía Federal de Comodoro Rivadavia (1); la Fiscalía Federal de Esquel (1); la Fiscalía Federal de Rawson (1); la Fiscalía Federal de Río Gallegos (1); la Fiscalía Federal de Río Grande (1); la Fiscalía Federal de Ushuaia (1); la Fiscalía Federal de Bell Ville (1); la Fiscalía Federal de La Rioja; la Fiscalía Federal de Río Cuarto (1); la Fiscalía Federal de San Francisco (1); la Fiscalía Federal de Villa María (1); las Fiscalías Federales de Córdoba (3); la Fiscalía Federal de Bariloche (1); la Fiscalía Federal de General Roca (1); la Fiscalía Federal de Viedma (1); la Fiscalía Federal de Zapala (1); las Fiscalías Federales de Neuquén (2); la Fiscalía Federal de Junín (1); la Fiscalía Federal de Pehuajó (1); la Fiscalía Federal de Quilmes (1); las Fiscalías Federales de La Plata (3); las Fiscalías Federales de Lomas de Zamora (2); la Fiscalía Federal de Azul (1); la Fiscalía Federal de Dolores (1); la Fiscalía Federal de Necochea (1); las Fiscalías Federales de Mar del Plata (2); la Fiscalía Federal de San Juan (1); la Fiscalía Federal de San Luis (1); la Fiscalía Federal de San Rafael (1); las Fiscalías Federales de Mendoza (2); la Fiscalía Federal de Concepción del Uruguay (1); la Fiscalía Federal de Paraná (1); la Fiscalía Federal de Victoria (1); la Fiscalía Federal de Oberá (1); la Fiscalía Federal de El Dorado (1); la Fiscalía Federal en lo Criminal y Correccional de Posadas (1); la Fiscalía Federal en lo Civil y Comercial con competencia Penal de Posadas (1); la Fiscalía Federal de Reconquista (1); la Fiscalía Federal de Resistencia (1); la Fiscalía Federal de Roque Sáenz Peña (1); las Fiscalías Federales de Formosa (2); la Fiscalía Federal de Rafaela (1); la Fiscalía Federal de San Nicolás (1); las Fiscalías Federales de Rosario (3); las Fiscalías Federales de Santa Fe (2); la Fiscalía Federal de Libertador General San Martín (1); la Fiscalía Federal de San Ramón de la Nueva Orán (1); las Fiscalías Federales de Jujuy (2); las Fiscalías Federales de Salta (2); la Fiscalía Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de San Justo (1); la Fiscalía Federal de 3 de Febrero (1); la Fiscalía Federal de Campana (1); la Fiscalía Federal de Hurlingham (1); la Fiscalía Federal de Mercedes (1); las Fiscalías Federales de San Isidro (2); las Fiscalías Federales de Morón (2); la Fiscalía Federal en lo Civil, Comercial y Cont. Adm. de San Martín (1); la Fiscalía Federal en lo Criminal y Correccional de San Martín (1); la Fiscalía Federal de Catamarca (1); la Fiscalía Federal de Santiago del Estero (1); las Fiscalías Federales de Tucumán (2).

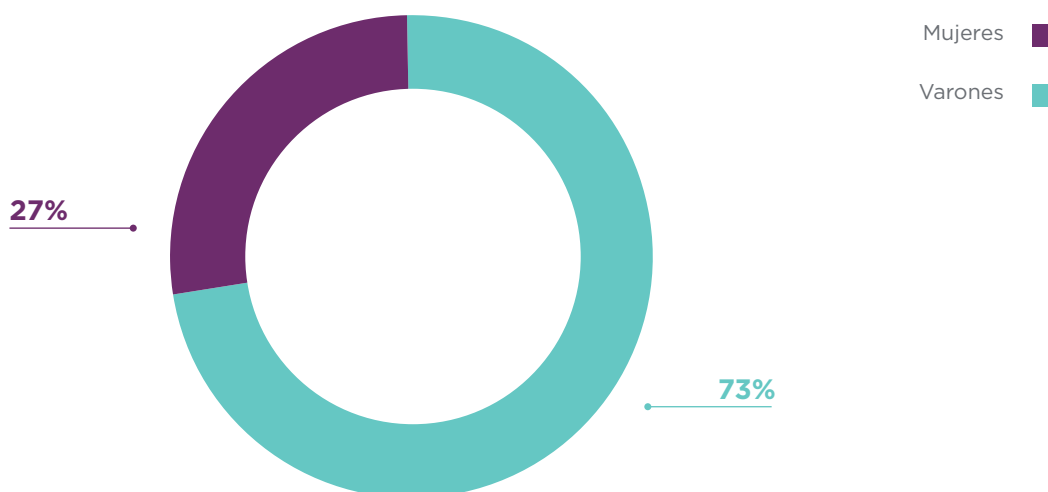
una intervención más amplia que abarca especialidades penales y no penales. También en el ámbito federal la proporción de mujeres es marcadamente inferior que la de varones (27% de mujeres contra 73% de varones).

En definitiva, también en relación con los puestos jerárquicos de primera instancia las mujeres se encuentran sub-representadas, tanto en el fuero ordinario como en el federal y, una vez más, la brecha de género se profundiza considerablemente en el fuero federal (46%) más que en el ordinario (30%).

2. LAS DESIGNACIONES

Como resultado del procedimiento de selección por concurso, desde principios del año 2001 y hasta el 31 de diciembre de 2016 (gráfico 4), se incorporan un total de 187 fiscales, de los cuales 51 son mujeres (27%) y 136 (73%) son varones.

Gráfico 4. Fiscales designados por concurso, según género
Período 2001 - 2016 (en porcentajes)*



* El año 2001 se registra como fecha de referencia inicial por ser cuando se producen las primeras designaciones del sistema de concursos.

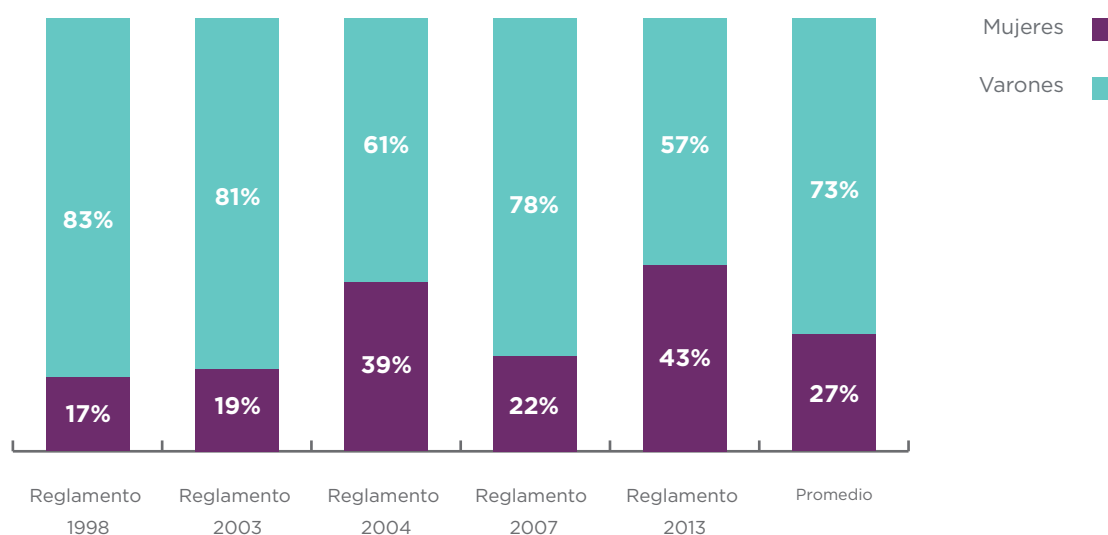
A continuación, se revisan las designaciones a la luz de tres variables: etapas reglamentarias, nivel de jerarquía y ubicación por fuero y especialidad. El análisis de la proporción de mujeres presente en las diversas etapas reglamentarias permite conocer el comportamiento de la brecha de género, mientras que la ocupación por género de las vacantes concursadas en función de su nivel de jerarquía, fuero

y especialidad hace posible explorar si el procedimiento de selección por concurso ha incidido sobre los procesos de segregación vertical y horizontal por género que vienen registrándose en el ámbito de sistema judicial argentino¹⁹.

2.1 Las designaciones en función de las etapas reglamentarias

La evolución del porcentaje de fiscales mujeres en las distintas etapas reglamentarias no registra un crecimiento sostenido: la brecha de género más amplia se registra durante las dos primeras etapas reglamentarias, de los años 1998 y 2003 (83% de varones y 17% de mujeres en el de 1998; 81% y 19% en el de 2003), fluctúa en el período intermedio (de los años 2004 y 2007) y, en el último tramo temporal, con el régimen del año 2013, se reduce abruptamente cuando la participación femenina logra alcanzar el porcentaje más cercano a la paridad de todo el período (43% de mujeres y 57% de varones).

Gráfico 5. Fiscales designados por género, según reglamento de concurso, 2001-2016 (en porcentajes)



Al observar el período 2001-2016 desagregado en las etapas que delimitan sus cinco reglamentos operativos (gráfico 5 y tabla 3), se advierte que la etapa con una mayor cantidad de designaciones de varones y mujeres transcurre con la vigencia del régimen del año 2007, la norma que transcurre

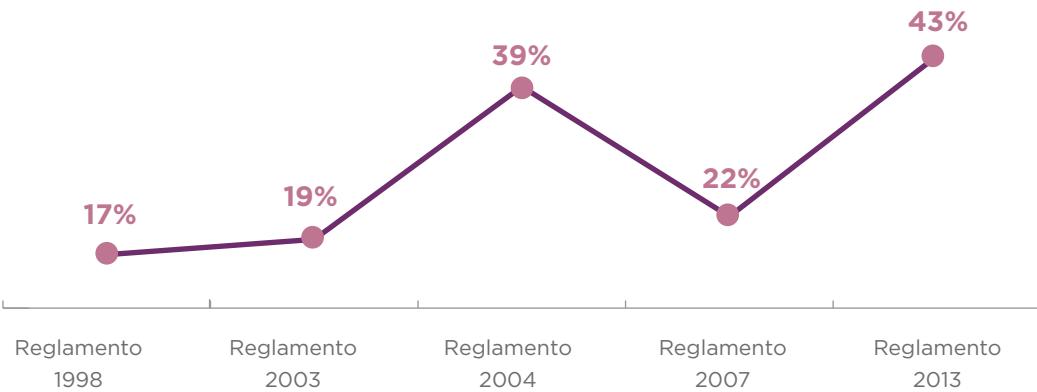
19. Así se consigna en los sucesivos informes del Mapa de Género de la Justicia argentina de la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Ver: http://www.csjn.gov.ar/om/mapa_genero/index.html (Última consulta: 28/2/18).

durante una extensión temporal más prolongada. Aunque en este caso las mujeres obtienen su mejor representación en términos absolutos (18 designaciones), también es aquí donde más se profundiza la brecha existente con sus colegas varones (que obtienen 44 lugares más que ellas). **En el último tramo temporal, durante la vigencia del régimen del año 2013, la brecha se reduce y registra su valor más bajo de todo el período, con sólo 4 lugares más a favor de los varones.**

Tabla 3. Fiscales designados por género, según reglamento de concurso, 2001-2016

Reglamento de concursos	Mujeres	Varones	Total	Brecha de género
Reglamento del año 1998	5	25	30	20
Reglamento del año 2003	3	13	16	10
Reglamento del año 2004	12	19	31	7
Reglamento del año 2007	18	62	80	44
Reglamento del año 2013	13	17	30	4
Total	51	136	187	85

Gráfico 6. Evolución del porcentaje de fiscales mujeres según reglamento de concurso
 Período 2001 - 2016



El gráfico 6 pone de relieve que la evolución del porcentaje de fiscales mujeres en las distintas etapas reglamentarias no registra un crecimiento sostenido. Así, se inicia con un 17% en el régimen del año

1998, continúa con el 19% en el régimen de 2003, asciende acentuadamente al 39% en el régimen de 2004, desciende abruptamente al 22% en el régimen de 2007 y, finalmente **alcanza su valor más alto con el 43% de mujeres designadas durante el régimen de 2013.**

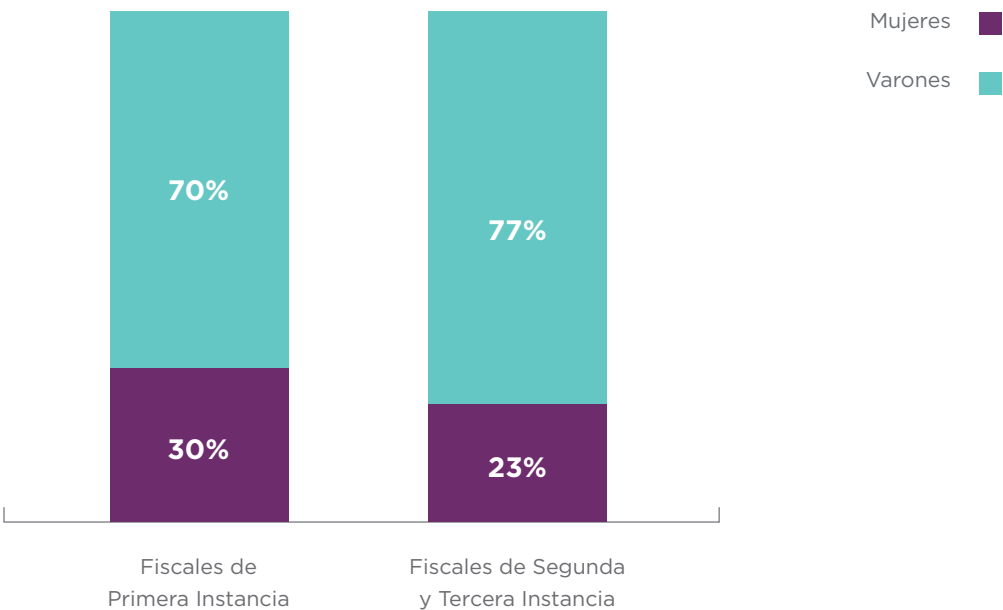
2.2 Las designaciones en función de su nivel de jerarquía

A medida que se asciende en la pirámide jerárquica del Ministerio Público Fiscal aumenta la sub-representación femenina y se verifica la existencia de procesos de segregación vertical por género.

De los ciento ochenta y siete (187) fiscales designados como resultado del procedimiento de concursos, setenta y cuatro (74) se ubican al nivel jerárquico de la segunda y tercera instancia, y ciento trece (113) en la primera instancia.

Al comparar las posiciones que ocupan las mujeres en relación con los varones (gráfico 7), se advierte que, durante todo el período, la participación femenina en cargos de primera instancia representa el 30% de los nombramientos (34 designadas frente a 79 varones), mientras que en segunda y tercera instancia, los puestos de más alta jerarquía, alcanzan un 23% (17 designadas frente a 57 varones).

Gráfico 7. Fiscales designados por género, según ubicación jerárquica, 2001-2016 (en porcentajes)

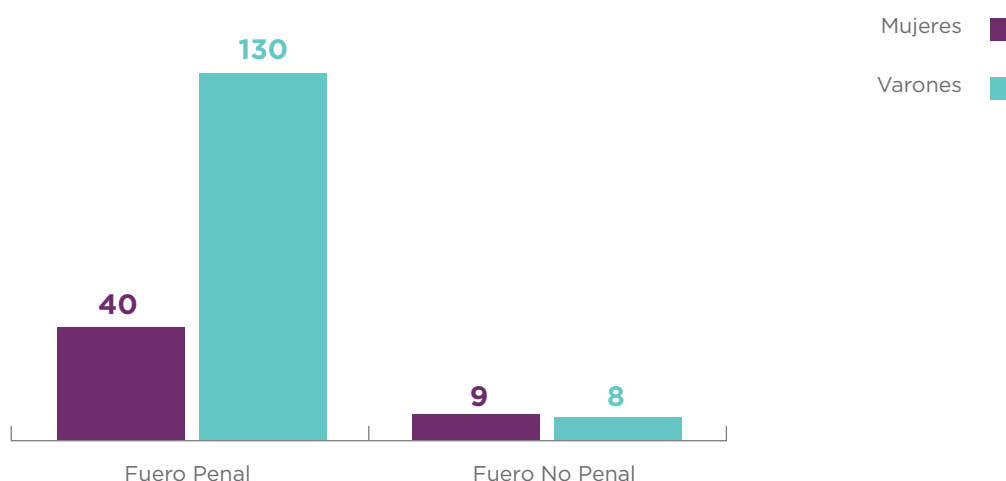


2.3 Las designaciones en función de su ubicación por fuero y especialidad

En las designaciones efectuadas en las especialidades no penales, los resultados se acercan a la paridad entre varones y mujeres, mientras que en el fuero penal se registra un contundente predominio masculino y una alta sub-representación femenina. La excepción dentro del fuero penal la constituyen las Fiscalías de Menores, un grupo cuyo cuidado ha sido históricamente considerado como una responsabilidad femenina. Aquí, la proporción de mujeres designadas duplica a la de varones y da cuenta de la persistencia de procesos de segregación horizontal por género en la ocupación de los puestos de toma de decisiones del MPF.

Como resultado de los concursos, en el fuero penal las mujeres obtienen 40 designaciones, frente a las 130 que concentran sus colegas varones. En el caso de los fueros no penales, la representación femenina se ubica apenas por encima de la masculina (9 designaciones femeninas frente a 8 masculinas), situación que arroja una diferencia mínima a favor de las mujeres, más aún si se la compara con la que existe dentro del fuero penal, en donde los varones concentran más del triple de lugares que sus colegas mujeres.

Gráfico 8. Fiscales designados según fuero, por género, 2001-2016



En relación con las diversas especialidades en materia penal, es preciso destacar que las Fiscalías de Menores constituyen el único ámbito del fuero penal con clara supremacía femenina. En este caso, las mujeres designadas por concurso duplican a sus pares varones (de 6 cargos concursados, se eligieron

4 mujeres y 2 varones). Como se menciona antes, estos valores refieren la existencia de procesos de segmentación horizontal dentro del MPF y replican el clásico esquema de división sexual del trabajo que continúa presente en la sociedad. Así, se trata de un tipo de segregación que alude a la sobre-representación femenina en determinadas ramas o áreas de actividad asociadas principalmente a roles considerados primordialmente femeninos -como el cuidado de niños y niñas- y que tienen como correlato una sobre-representación masculina en otras ramas asociadas a la fortaleza y al ejercicio del poder, que el imaginario social suele atribuir a los varones.

3. EL PROCESO DE SELECCIÓN EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Este apartado resume la operatoria del proceso de selección dentro del MPF y presenta información cuantitativa referida a las características de las vacantes concursadas, la constitución de los tribunales evaluadores, las convocatorias a concurso, la evaluación del mérito de quienes se postulan y, finalmente, acerca de la conformación de las ternas.

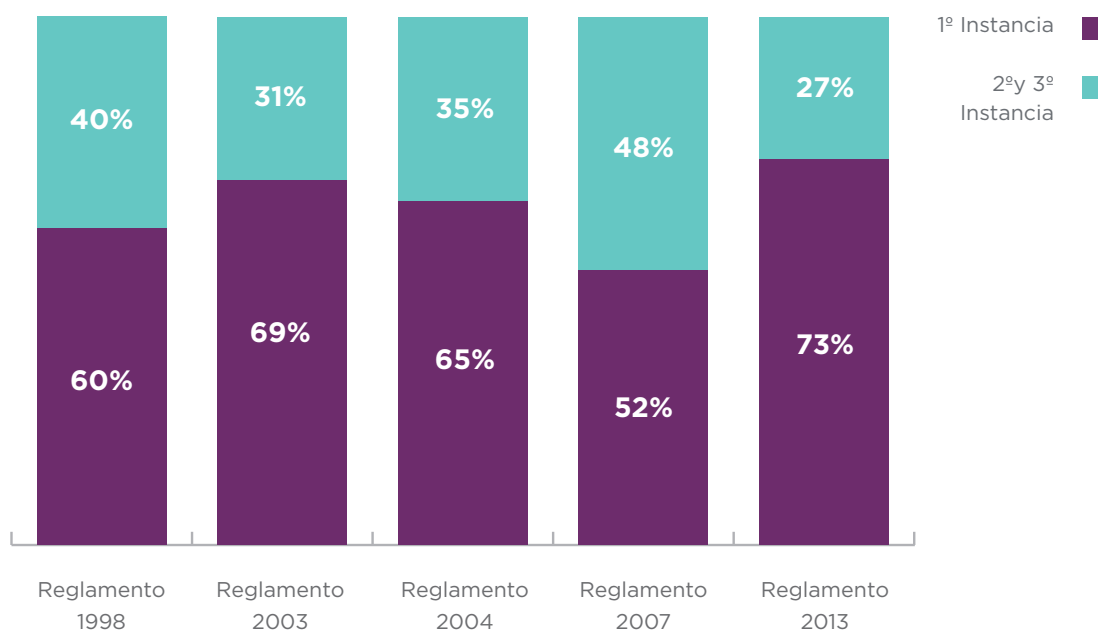
3.1 Las vacantes disponibles

La conformación del MPF se caracteriza tanto por el predominio numérico de unidades funcionales que se desempeñan al nivel jerárquico de la primera instancia, como de las especialidades agrupadas dentro del fuero penal.

De manera coherente con estas características constitutivas, durante todo el período analizado se concursan, en primer lugar, un promedio del 60% de vacantes correspondientes a cargos de fiscal de primera instancia frente a un 40% de cargos de jerarquías superiores, que se desempeñan al nivel de la segunda o tercera instancia.

La información obtenida revela que existen dos etapas reglamentarias en las que sobresale el predominio numérico de vacantes de un determinado nivel jerárquico: la etapa reglamentaria del año 2013 es, de todas las etapas reglamentarias (1998, 2003, 2004, 2007 y 2013), la que concentra una mayor proporción de cargos de primera instancia (73%); en contraposición, la etapa del año 2007 cuenta con la mayor proporción de vacantes ubicadas en niveles jerárquicos superiores (segunda y tercera instancia).

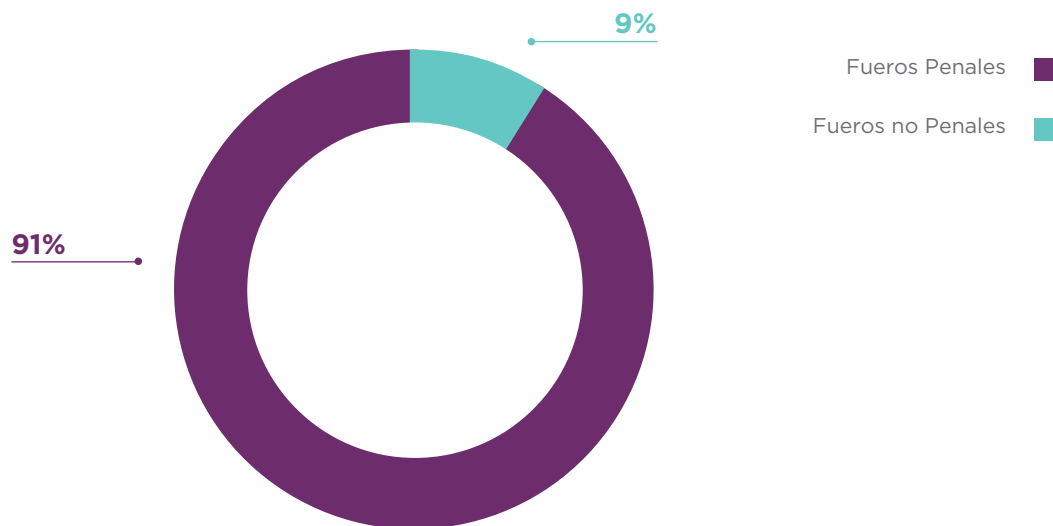
Gráfico 9. Nivel de jerarquía de las vacantes concursadas, según reglamento de concursos, 1999-2015* (en porcentajes)



* La primera convocatoria a concursos se realiza en el año 1999 y la última en el año 2015.

Por otro lado, durante el período analizado las especialidades agrupadas en el fuero penal (gráfico 10) concentran el 91% de las vacantes concursadas (con 170 nombramientos), frente al 9% restante que recae en fueros no penales (17 nombramientos).

Gráfico 10. Vacantes concursadas según fuero, 1999-2015 (en porcentajes)



3.2 La constitución del tribunal evaluador

Los datos revelan que ante la ausencia de una regulación explícita que asegure la diversidad de género en la conformación del tribunal evaluador²⁰, la participación femenina presenta variaciones en función del contexto institucional y deviene escasa e inestable.

El tribunal evaluador del proceso de selección se renueva para cada concurso y es convocado por quien se desempeña como Procurador/a General de la Nación (PGN).

Se trata de un cuerpo conformado por cinco integrantes, cuatro vocales con cargo de fiscal (que deben ocupar cargos con jerarquía de 2° o 3° instancia²¹) y un presidente, que puede ser el/la PGN o quien designe en su reemplazo²². La Ley orgánica n° 24.946 establece que para la selección del jurado debe preferirse a quienes integran el fuero correspondiente al cargo concursado, mientras que los reglamentos de concursos agregan que también debe ser considerada la jurisdicción territorial donde exista la vacante.

20. Cfr. nota al pie nro. 8.

21. Para precisar el nivel de jerarquía requerido como piso para integrar el tribunal evaluador, las sucesivas reglamentaciones se refieren a cargos de categoría no inferior a Fiscal General.

22. En los casos en los que el/la PGN no presida el tribunal, de acuerdo a lo establecido en la Ley orgánica, debe designar a quien lo reemplace considerando su jerarquía y, supletoriamente, el fuero o especialidad del cargo concursado.

A partir del reglamento de concursos dictado en el año 2004 (Resolución PGN 101/04), el jurado se amplía con la incorporación de un jurista invitado, que tiene la misión de dictaminar -de modo no vinculante- acerca del desempeño de los postulantes en la oposición. De acuerdo a esta norma, el jurista debe ser ajeno a la estructura del MPF y desempeñarse como profesor regular y por concurso de una universidad pública, requisitos que el reglamento del año 2013 (Resolución PGN 751/13) extiende a expertos de amplia trayectoria que representen a instituciones especializadas en administración de justicia.

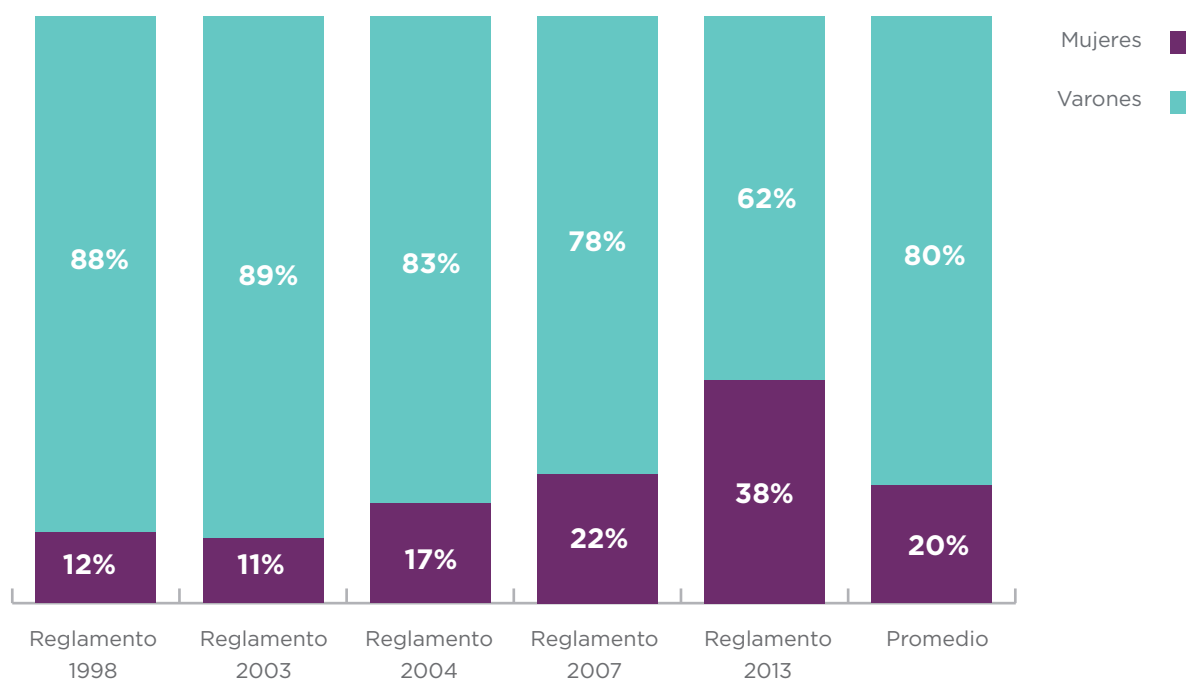
Los gráficos 11 y 12 muestran que la ausencia de una regulación explícita que asegure la diversidad de género en la conformación del tribunal²³ y en los juristas invitados, se traduce en una baja participación femenina.

El gráfico 11 registra la baja proporción de mujeres que integran el tribunal a la largo de todo el período, cuestión que no resulta extraña en virtud de la persistente sub-representación femenina que caracteriza a los cargos de superior jerarquía del MPF, que son los requeridos para conformar el tribunal. Sin embargo, se advierte una tendencia ascendente a partir de los concursos realizados durante la vigencia del reglamento del año 2004 (17%), que continúa en el 22% durante el reglamento del año 2007 y alcanza su mejor valor en los concursos efectuados bajo el reglamento del año 2013 (38%).

Es preciso considerar que el máximo valor de presencia femenina alcanzado en el tribunal (38%) debe interpretarse en el marco del contexto institucional propio de la etapa 2013-2016, caracterizado por el mandato de la primera mujer de la historia del organismo en ser designada Procuradora General, que constituye el único período que cuenta con jurados mujeres en todos los concursos realizados.

23. Cfr. notas al pie nros. 8 y 20.

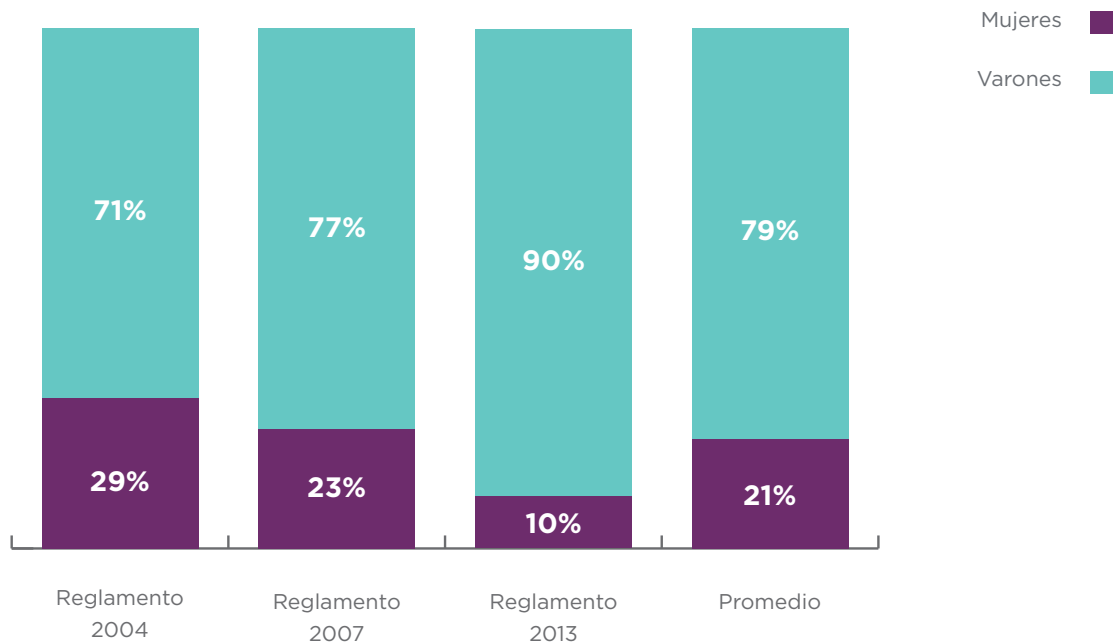
Gráfico 11. Composición del tribunal de concursos según reglamento, por género, 1999-2015* (en porcentajes)



* El primer tribunal de concursos se constituye en el año 1999 y el último en el año 2015.

En relación con la incorporación de la figura del jurista invitado en el tribunal de concursos, el gráfico 12 muestra que desde su inicio, en el año 2004, la proporción de mujeres convocadas en calidad de expertas ha sufrido un marcado descenso (de un 29% a un 10%), lo que refuerza la idea de que la participación femenina en esta instancia debe ser formalmente regulada.

Gráfico 12. Juristas invitados por género, según reglamento de concursos, 2004-2015* (en porcentajes)



* El primer jurista invitado se incorpora al tribunal en el año 2004 y el último en el 2015.

3.3 La convocatoria a concurso

Durante los diecisiete años transcurridos entre 1999 y 2015 -fechas de la primera y de la última convocatoria a concursos del MPF- el porcentaje de aspirantes mujeres no varía sustancialmente y registra una participación promedio del 26%²⁴. Asimismo, su edad promedio al momento de postularse para competir es superior a la de los varones, lo que sugiere la gravitación conjunta de factores de índole estructural y de ciertas restricciones institucionales que podrían operar desincentivando la participación de potenciales aspirantes mujeres en los concursos para acceder a cargos de fiscal.

Desde 1999- año de inicio del proceso de selección por concurso- el número de postulantes mujeres es marcadamente inferior al de varones (Tabla 4).

24. Un estudio de la Oficina de la Mujer (OM) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el acceso de las mujeres a la magistratura –que se apoya en una muestra de casos relevados en un período de 2 años- da cuenta de la similitud de porcentajes registrados en la inscripción femenina para puestos de juez y de fiscal. Así, los datos de la OM muestran que, del total de postulantes, sólo un 27% son mujeres. Disponible en <https://old.csjn.gov.ar/om/docs/techo.pdf> (Última consulta: 28/2/18).

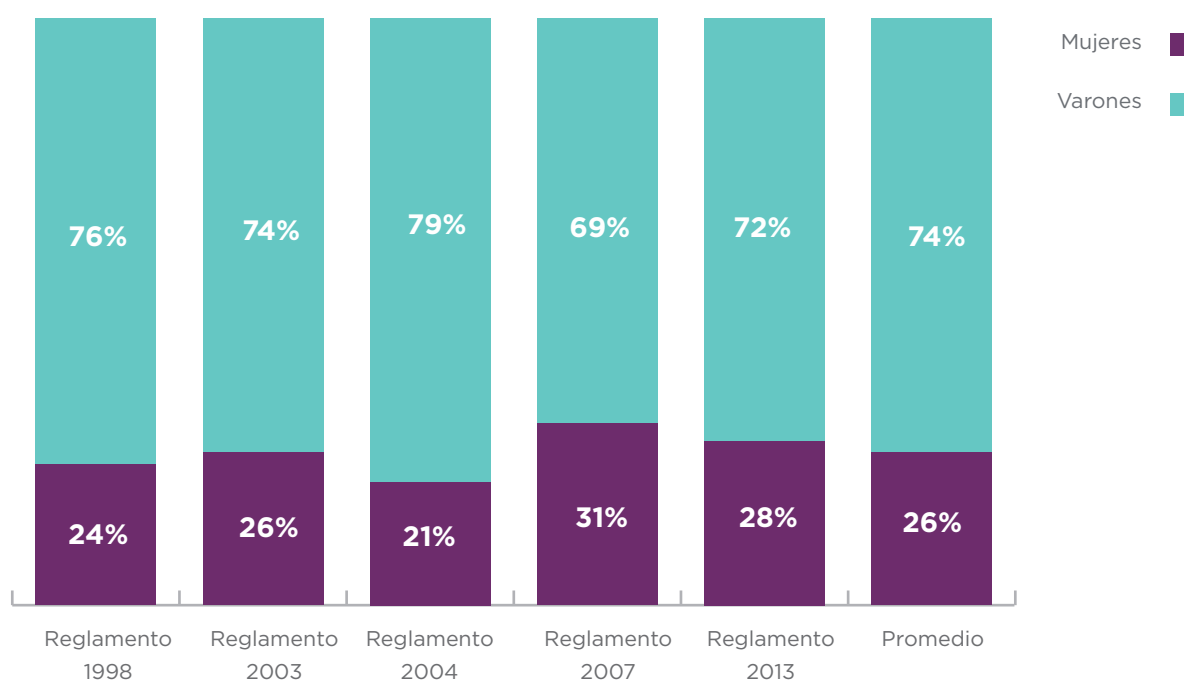
Tabla 4. Cantidad de inscripciones en concursos finalizados, por género, según reglamento de concursos, 1999-2016*

Reglamentos de concurso	Mujeres	Varones	Total
Reglamento 1998	192	606	798
Reglamento 2003	68	191	259
Reglamento 2004	138	528	666
Reglamento 2007	391	890	1281
Reglamento 2013	383	1010	1393

* La etapa de inscripciones se inicia en 1999. Las cantidades registradas surgen del total de inscripciones por género en cada concurso y se agrupan en función de las distintas etapas reglamentarias.

Aunque la cantidad de inscripciones femeninas muestra una evolución intermitente -y oscila entre el 21% y el 31% en distintos momentos- arroja un promedio del 26% en todo el período (gráfico 13).

Gráfico 13. Porcentaje de inscripciones según reglamento de concursos, por género, 1999-2016



Una interpretación posible de la escasa proporción de aspirantes femeninas -que se mantiene sin mayores alteraciones a la largo de 17 años- puede rastrearse en el concepto denominado “suelo pegajoso”, que remite a las fuerzas invisibles que mantienen a las mujeres en la base de la pirámide laboral.

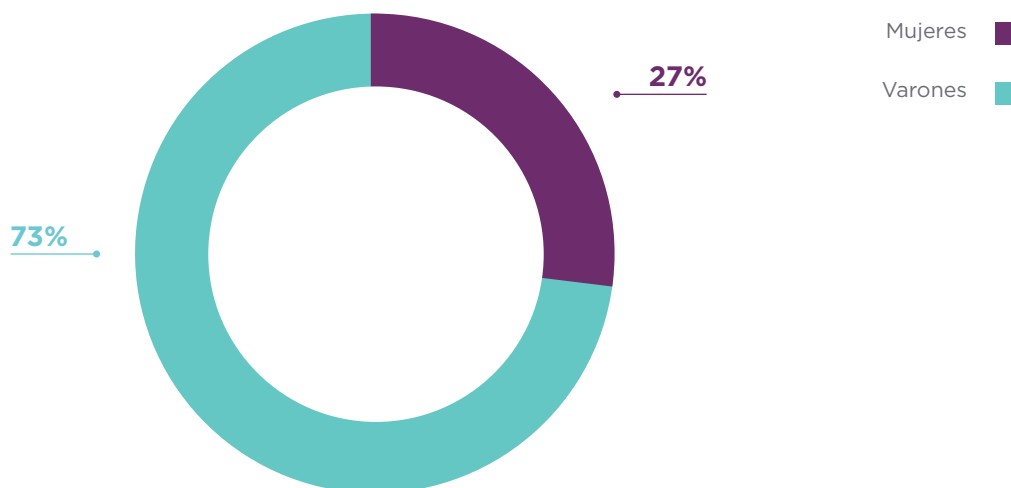
Frente a una situación análoga, el trabajo de Kohen, Maffia y Ruiz (2016) realizado sobre el género en la Justicia porteña, pone el énfasis explicativo en el grupo de mujeres incluidas en el rango etario de 30 a 45 años. Con respecto a ello, señala: “[l]a hipótesis de la autoexclusión de las mujeres más jóvenes, luego de calcular sus menguadas posibilidades de éxito en una etapa de importantes demandas domésticas y de crianza, se vuelve muy plausible...” , hecho que “(...) se suma a la vasta serie de ejemplos del fenómeno corriente del “piso pegajoso” que, en este caso, implica postergar en el tiempo sus proyectos profesionales más exigentes, como una estrategia de compatibilización de responsabilidades familiares y laborales”²⁵.

Aunque esta investigación sólo releva las edades de postulación de quienes participan de ternas, la información recabada parece confluir en la misma dirección. Así, la edad promedio de las mujeres ternadas al momento de concursar para puestos de fiscal es superior a la de los varones (41,2 frente a 40,4). Esta diferencia se mantiene tanto si se toma el promedio de edad de quienes se presentan a concursos para ocupar cargos de primera instancia (39,4 las mujeres y 38,7 los varones), como para cargos de 2° y 3° instancia (44,1 y 42,2), en donde la brecha se profundiza.

Por otro lado, en el período en estudio, en relación con la presencia de hijos de los aspirantes varones y mujeres al momento de presentarse a concurso, fue posible obtener información de un 85% (263 personas) del total de la muestra (310). Tal como desprende del gráfico 14, de las 263 personas, el 73% eran varones y el 27% mujeres.

25. Cohen, Beatriz, Maffia, Diana y Ruiz, Roberta, *El género en la Justicia porteña. Percepciones sobre la desigualdad*, Editorial Jusbaire, Buenos Aires, 2016, p. 82.

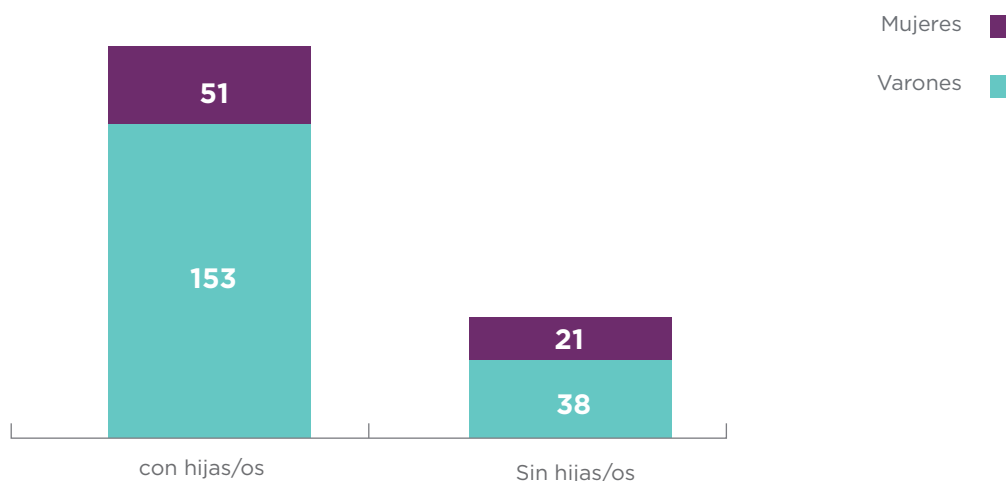
Gráfico 14. Personas ternadas con y sin hijas/os por género (en porcentajes)



En el gráfico 15 puede observarse que, de los 191 varones que suministraron este dato, el 80% tenía hijos al momento de la inscripción (153) frente a un 20% que no los tenía (38). En el caso de las mujeres, la proporción varía considerablemente: el 71% (51) tenía hijos al momento de la inscripción, mientras que el 29% (21) no los tenía.

Las proporciones anteriores indican que las mujeres ternadas sin hijos superan por 9 puntos porcentuales a los varones en la misma condición, lo que permite inferir un impacto diferencial derivado del ejercicio de la maternidad y las tareas de cuidado asociadas a esta etapa. Tales cuestiones, para las mujeres, podrían instalarse y percibirse como obstáculos al momento de concursar, mientras que para los varones parecerían tener una menor gravitación. De este modo, nuevamente entra en juego el concepto de “suelo pegajoso” en tanto las tareas de cuidado de los hijos, que recaen mayoritariamente en las mujeres, resultarían factores determinantes para la postergación del desarrollo profesional, lo que se ubica en la misma línea interpretativa del bajo porcentaje de mujeres inscriptas a lo largo de 17 años de concursos (ver gráfico 13).

Gráfico 15. Personas ternadas con y sin hijas/os por género



3.4 La evaluación del mérito

Pese a que la proporción de aspirantes femeninas resulta significativamente más baja que la de aspirantes masculinos (26% de inscripciones femeninas contra 74% de inscripciones masculinas), las mujeres que llegan al tramo final de la parte meritocrática de la competencia obtienen un nivel de calificaciones levemente superior al de sus colegas varones.

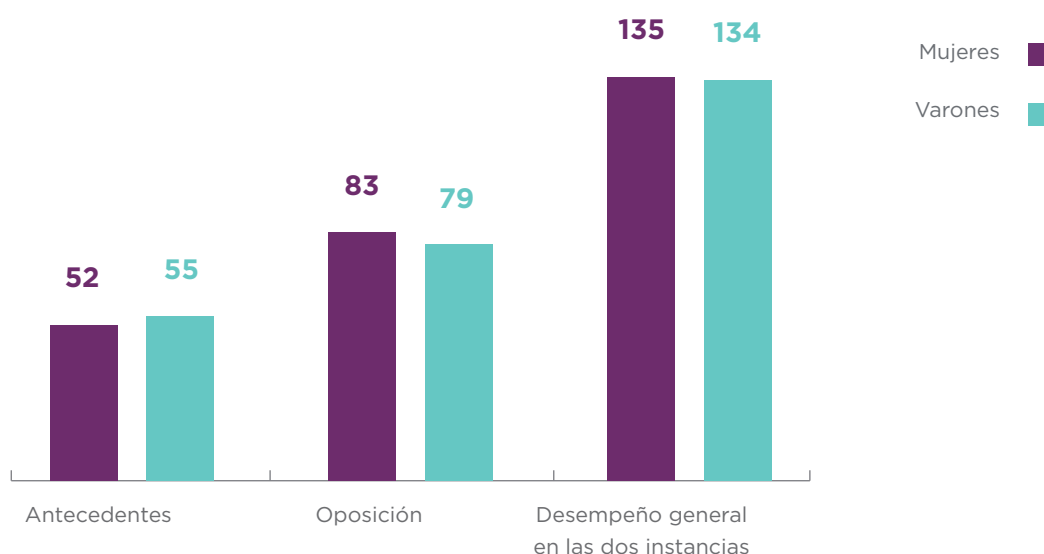
Los reglamentos de concursos del MPF establecen que la evaluación del mérito de los postulantes se efectúe sobre dos dimensiones: 1. antecedentes (separados en antecedentes de tipo funcional y académico); 2. oposición (que puede constar de un examen escrito y de una presentación oral).

En el período que va de los años 1999 a 2016, la comparación del desempeño²⁶ (gráfico 16) entre el grupo de postulantes que atraviesan toda la competencia hasta llegar a su instancia final (es decir, de quienes en función de sus calificaciones logran posicionarse en los primeros lugares del orden de mérito y, en consecuencia, integran una o varias ternas) muestra un comportamiento altamente homogéneo entre varones y mujeres aunque, en promedio, las mujeres se ubican un punto por encima (135 versus 134 puntos).

26. Dado que de los cinco reglamentos de concurso implementados en el MPF, la calificación de los primeros cuatro (Res. PGN 61/98; 119/2003; 101/2004; 101/2007) establece un techo de 200 puntos -100 puntos para los antecedentes y 100 puntos para la oposición- mientras que la última de estas normas (la Res. PGN 751/2013) tiene un techo de 175 puntos -75 para los antecedentes y 100 para la oposición- para efectuar una comparación válida fue necesario ponderar en una misma base los puntajes obtenidos por las personas que fueron ternadas durante la vigencia de los distintos reglamentos.

Es preciso destacar que, aunque la brecha es poco significativa, si por un lado se observa la evaluación de los antecedentes y, por otro lado, los resultados de las pruebas de oposición, se advierte que mientras los varones superan por 3 puntos a sus pares mujeres en la calificación de los antecedentes, la situación se invierte para la oposición, en donde ellas los superan por 4 puntos.

Gráfico 16. Nivel de calificaciones obtenidas por aspirantes ternados en concursos, por género, 1999* - 2016



*El año 1999 se toma como referencia inicial dado que las primeras actas de calificación emitidas por el tribunal de concursos datan del mes de diciembre de ese año.

3.5 La conformación de las ternas

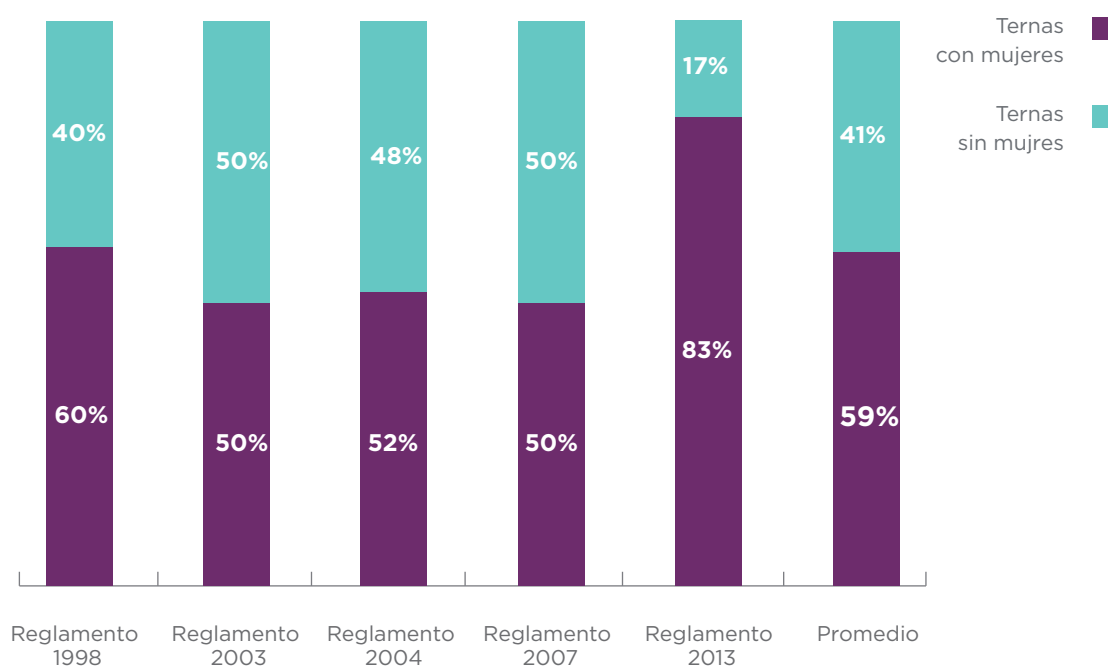
A lo largo del período estudiado, las mujeres quedan excluidas en un promedio de 41% de las ternas e integran el 59% restante, proporción que se reduce drásticamente a más de la mitad (27%) luego de que el Poder Ejecutivo realiza la nominación de uno de los 3 postulantes y el Senado da su acuerdo.

En primer lugar, el gráfico 17 muestra que el promedio de ausencia femenina en ternas es de 41%. Esta cuestión puede asociarse con la escasa e incluso inexistente cantidad de inscriptas en ciertos concursos. En este sentido, es posible establecer una conexión entre la baja o nula cantidad de mujeres y la naturaleza de los cargos concursados. Así, entre los ámbitos con escasa presencia femenina, se registran:

- a) los cargos asentados en jurisdicciones federales geográficamente aisladas;
- b) los cargos habilitados en nuevos espacios territoriales;
- c) los cargos de jerarquías superiores (de segunda y tercera instancia).

La explicación común que subyace a esta variedad de situaciones se vincula con la existencia de mayores obstáculos para el acceso a este tipo de cargos vacantes. De este modo, la oferta de nuevos espacios de poder deviene más asequible para los varones, el grupo históricamente consolidado en los puestos de toma de decisiones de la estructura judicial, que además resulta favorecido por el funcionamiento de ciertas lógicas inherentes a la organización social, que ubican a las mujeres en situación de desventaja estructural²⁷.

Gráfico 17. Participación femenina en ternas, según reglamento de concursos, 1999-2016 (en porcentajes)



En segundo lugar, se observa que durante la vigencia de los primeros cuatro reglamentos de concursos (de los años 1998, 2003, 2004 y 2007) el porcentaje de participación femenina en ternas fluctúa

27. Como esta es una investigación de tipo cuantitativo, cuenta con limitaciones a la hora de registrar el modo en que impacta la división sexual del trabajo entre las mujeres y varones que se postulan a cargos de fiscal. Pese a ello, numerosa bibliografía da cuenta de la tensión existente entre una creciente feminización de la fuerza de trabajo y el peso desproporcionado que las responsabilidades familiares y domésticas continúan ejerciendo sobre las mujeres, en especial sobre las que tienen hijas/os. Véase, entre otros: Faur, Eleonor, *El cuidado infantil en el siglo XXI: mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2014; Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2013; Carbonero Raimundí, M.A. y Levín, S. (comps.), *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*, Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2007.

entre el 50 y el 60%. A partir del quinto reglamento, el del año 2013, su presencia asciende abruptamente al 83% de las ternas, que es también la etapa en que las mujeres logran su mejor performance histórica, al obtener el 43% de las designaciones efectuadas.

Finalmente, es preciso destacar que, aunque el alto desempeño femenino se refleja en la conformación de un 59% de las ternas, este porcentaje desciende abruptamente cuando éstas se trasladan al ámbito del Poder Ejecutivo, que debe optar por uno de los candidatos propuestos. Así, a la hora de ser nominadas, del promedio de 59 % de mujeres con chances de llegar a ser fiscal, sólo el 27% logra ser efectivamente designada (gráfico 5).

4. LOS REGLAMENTOS DE CONCURSOS

Los reglamentos de concursos regulan el funcionamiento del sistema de selección en el ámbito del Ministerio Público Fiscal. En el contexto de una competencia abierta, tienen a su cargo establecer su dinámica y ponderar los estándares mínimos y máximos de desarrollo profesional que se requieren para participar.

La calificación se efectúa sobre la suma de los antecedentes funcionales, académicos y el resultado de uno o más exámenes de oposición que constan, por lo general, de un parte escrita y otra oral. Así, en función de su diseño y operatoria, los reglamentos actúan como marco de incentivos o restricciones para los postulantes potenciales y reales.

Aunque diversos aspectos relativos al funcionamiento del proceso y a las ponderaciones requeridas han variado a lo largo del tiempo, el conjunto de cuerpos normativos analizado revela una pretensión de neutralidad de género frente a sus postulantes. En este sentido, se advierte que no incorporan de manera explícita²⁸ criterios relevantes que puedan impactar positivamente sobre una representación de género más equilibrada de los concursantes.

De manera específica, los ítems de los antecedentes funcionales y académicos que los sucesivos reglamentos de concurso del MPF han considerado relevantes para fijar distintas ponderaciones son:

- a) Antecedentes funcionales: cargos desempeñados en el sistema de justicia; otros cargos públicos, ejercicio privado de la profesión; desempeño en organizaciones de la sociedad civil; especialización funcional en relación con la vacante.

28. Como única referencia a cuestiones de género, la Resolución PGN 751/13, que incorpora como anexo al último de los reglamentos analizados, menciona en el punto 8 de sus consideraciones que, entre las modificaciones de estilo y edición, el texto ha sido adecuado a un lenguaje respetuoso de la igualdad de género.

- b) Antecedentes académicos: doctorados; posgrados o especializaciones; docencia e investigación; otros estudios de nivel superior; publicaciones jurídicas; participación como disertante en cursos y congresos; becas y premios.

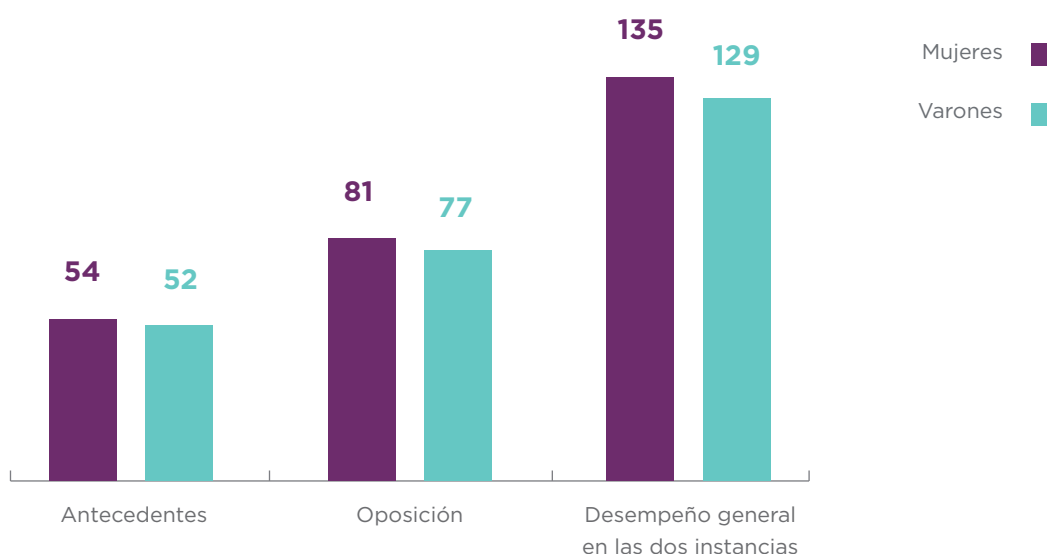
4.1 Reglamento del año 1998

Durante la vigencia del régimen de 1998, el promedio de desempeño femenino en el proceso de selección supera por una diferencia de 7 puntos al de sus colegas varones. Asimismo, aunque las mujeres cuentan con chances concretas de ser designadas en un 60% de los cargos concursados (compiten en 18 ternas), sólo logran obtener un 17% (5 cargos) de las designaciones efectuadas.

Como resultado de los 25 concursos realizados en el período, se producen un total de 30 designaciones, de las cuales 25 corresponden a varones y 5 a mujeres.

En este ciclo, las mujeres que llegan al tramo final de la competencia y se posicionan entre los primeros lugares del orden de mérito obtienen mejores calificaciones que sus pares varones, tanto en los antecedentes como en la oposición.

Gráfico 18. Nivel de calificaciones obtenidas por aspirantes ternados en concursos, por género, reglamento del año 1998



De las 30 ternas remitidas al Poder Ejecutivo para su definición, 12 quedan exclusivamente integradas por varones, mientras que de las otras 18 ternas participan 14 mujeres que logran llegar al tramo final de la competencia en un total de 22 oportunidades (5 de ellas resultan ternadas en más de una oportunidad). Se trata de la etapa reglamentaria en donde la proporción de mujeres designadas alcanza el valor porcentual más bajo de todo el período analizado (17%).

Gráfico 19. Relación entre participación femenina en ternas y designaciones obtenidas, régimen del año 1998

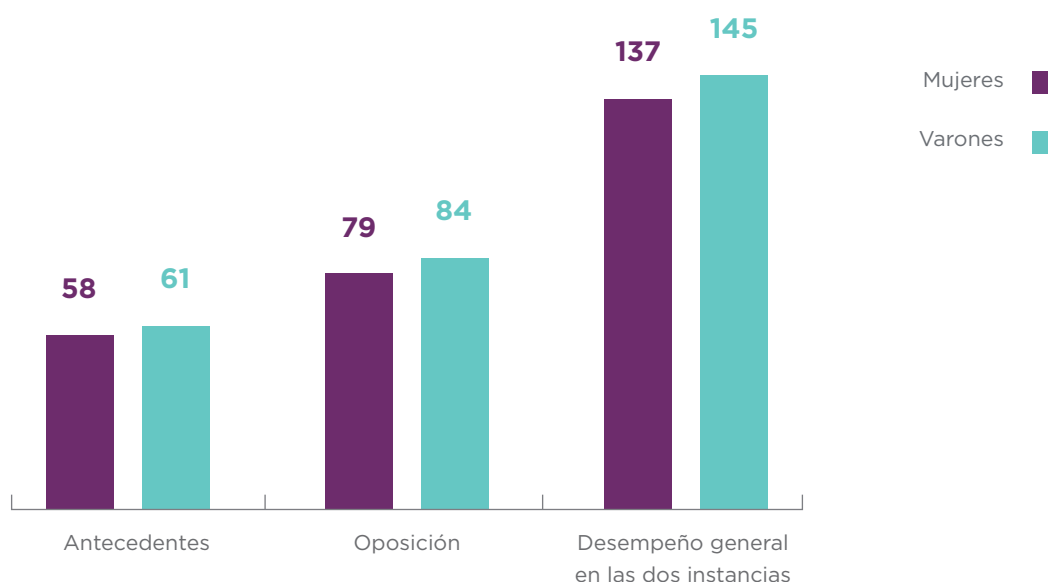


4.2 Reglamento del año 2003

Durante la vigencia del régimen de concursos del año 2003, el promedio de desempeño masculino supera por 8 puntos al grupo de las mujeres. Pese a esto, ellas cuentan con chances de ser designadas en un 50% de las ternas conformadas (compiten en 8 de 16 cargos), pero sólo logran obtener un 19% (3 lugares) de las designaciones realizadas.

Como resultado de los 9 concursos efectuados -en los que se definieron 16 cargos- fueron designados 13 varones y 3 mujeres. Esta etapa reglamentaria constituye la única en la que los varones ternados obtienen, en promedio, mejores puntajes tanto en los antecedentes como en la oposición.

Gráfico 20. Nivel de calificaciones obtenidas por aspirantes ternados, por género, reglamento del año 2003



De las 16 ternas conformadas, la mitad (8) contó con participación femenina. En este caso, la representación femenina en las designaciones obtiene el segundo valor porcentual más bajo de todo el período (19%).

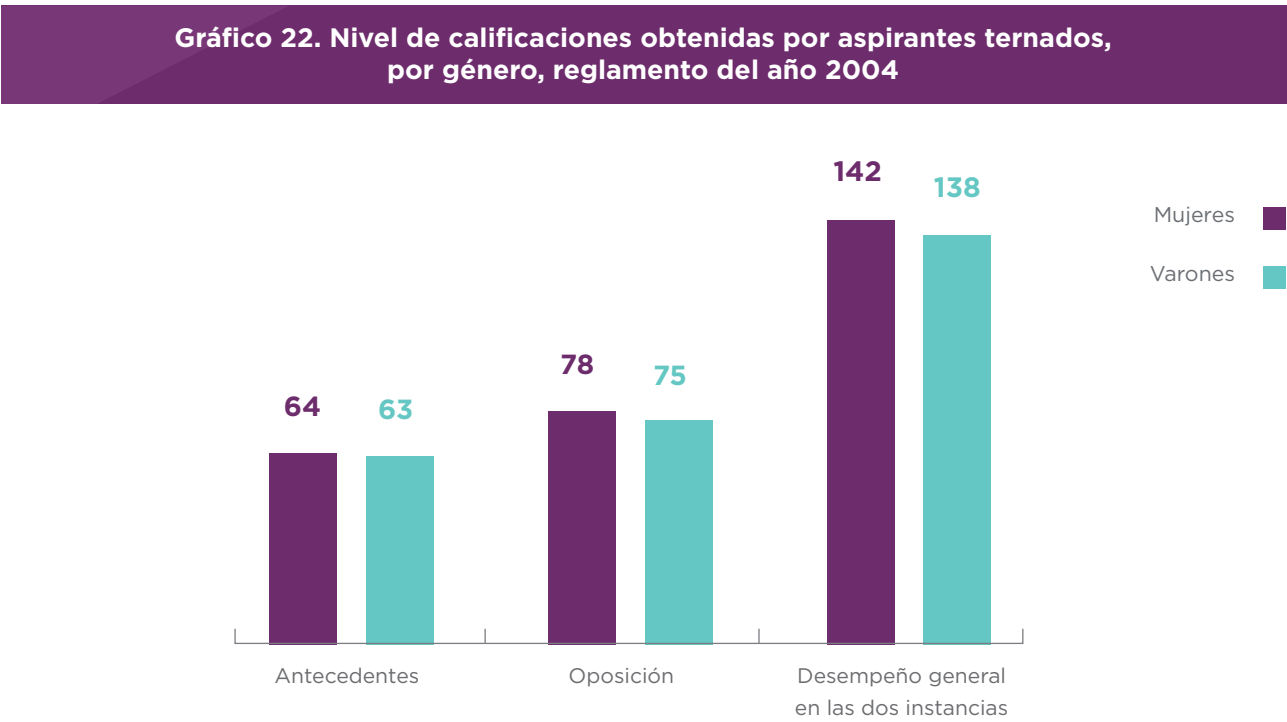
Gráfico 21. Relación entre participación femenina en ternas y designaciones obtenidas, régimen del año 2003



4.3 Reglamento del año 2004

Durante la vigencia del régimen de concursos del año 2004 el promedio de desempeño femenino supera por 5 puntos al masculino. Asimismo, aunque las mujeres cuentan con chances concretas de ser designadas en 52% de los cargos concursados (compiten en 16 ternas), sólo logran obtener un 39% (12 cargos) de las designaciones efectuadas.

Para los 31 cargos a cubrir que se convocan en los 24 concursos finalizados bajo esta normativa, se designan 12 mujeres y 19 varones. En este período, las aspirantes femeninas que resultan ternadas superan a los varones tanto en la oposición como en los antecedentes.



De los 31 cargos concursados, hay 23 mujeres que participan de 16 ternas (un 52% de los cargos concursados). En este caso, la proporción de mujeres designadas alcanza su segundo mejor valor porcentual en todo el período (39%).

Gráfico 23. Relación entre participación femenina en ternas y designaciones obtenidas, régimen del año 2004



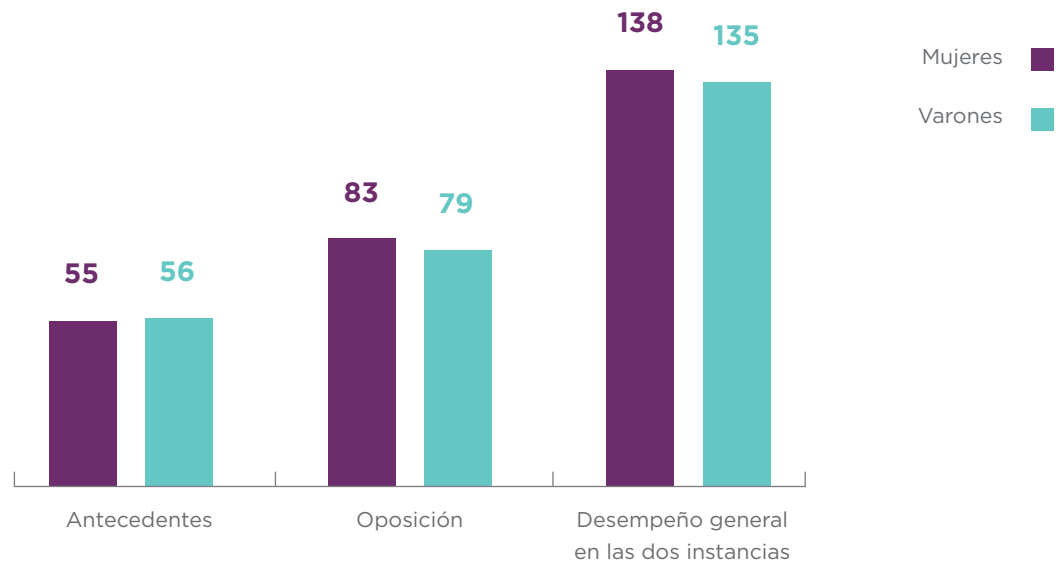
4.4 Reglamento del año 2007

Durante la vigencia del régimen de concursos del año 2007 el promedio del desempeño femenino de las mujeres que integran ternas es superior al de los varones. Pese a ello, y aunque las mujeres cuentan con chances concretas de ser designadas en un 50% de los cargos concursados (compiten en 40 ternas) sólo logran obtener un 22% (18 lugares) de las designaciones efectuadas.

En el transcurso de este régimen se realizan la mayor cantidad de designaciones de todos los períodos. Así, se efectúan 80 designaciones en 31 concursos (62 varones y 18 mujeres).

En este período la diferencia en el desempeño general de varones y mujeres se inclina a favor de las mujeres, con un rendimiento superior en la oposición (por una diferencia de 4 puntos), mientras que en la calificación de los antecedentes, los varones se ubican levemente por encima (1 punto).

Gráfico 24. Nivel de calificaciones obtenidas por aspirantes ternados, por género, reglamento del año 2007



De los 80 cargos concursados, en la mitad de las ternas (40) quedan ternadas 56 mujeres. En este ciclo, se produce un retroceso en relación con el acentuado ascenso de la proporción de mujeres designadas durante la etapa reglamentaria anterior, que pierde 17 puntos y va de 39% a 22%.

Gráfico 25. Relación entre participación femenina en ternas y designaciones obtenidas, régimen del año 2007



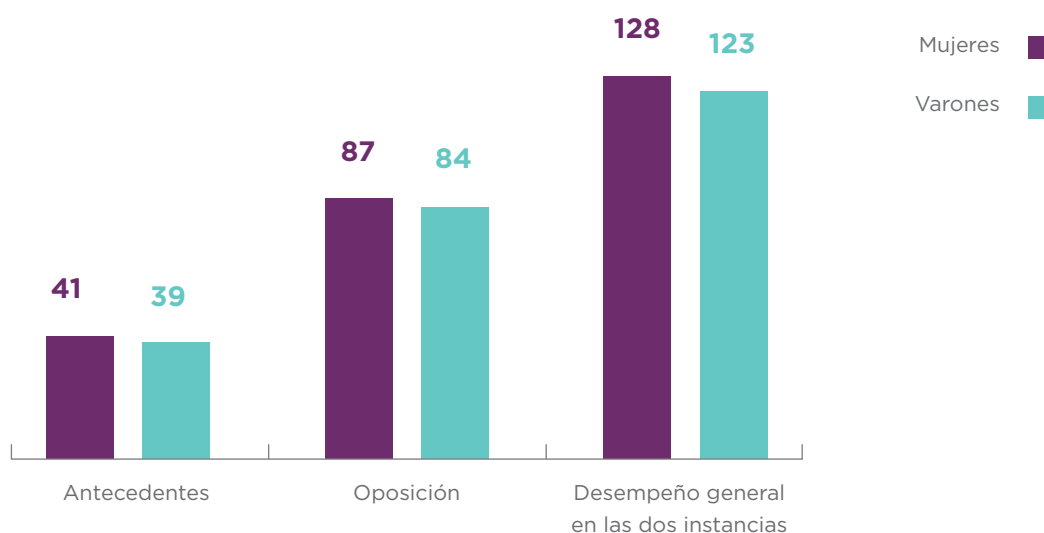
4.5 Reglamento del año 2013

Durante la vigencia del régimen de concursos del año 2013 las mujeres logran un mejor desempeño que los varones. Este tramo temporal cuenta con la mayor proporción de presencia femenina (83%) de todo el período en las ternas conformadas (compiten en 25 de 30 ternas) y se relaciona de manera proporcional con las designaciones efectivamente obtenidas, ya que las mujeres ganan un 43% (13 cargos) de las designaciones efectuadas, que representa el valor más cercano a la paridad de todas las etapas reglamentarias.

Los 10 concursos finalizados bajo este régimen concluyen en 30 designaciones, de las cuales 17 corresponden a varones y 13 a mujeres.

En este período las aspirantes mujeres alcanzan, en promedio, un mejor desempeño general que los varones, tanto en la calificación de los antecedentes (41 para las mujeres y 39 para los varones) como para la oposición (87 y 84 respectivamente).

Gráfico 26. Nivel de calificaciones obtenidas por aspirantes ternados, por género, reglamento del año 2013



Las aspirantes mujeres resultan ternadas en 53 oportunidades -repartidas en 25 ternas- y son designadas en 13 cargos. Así, en relación con el período anterior la proporción de mujeres designadas crece en 21 puntos porcentuales, ya que de 22% se eleva a 43%.

Gráfico 27. Relación entre participación femenina en ternas y designaciones obtenidas, régimen del año 2013
Período 2000 - 2016



A fin de rastrear el origen del acentuado incremento de mujeres en las ternas conformadas (83%) y en las designaciones obtenidas (43%) en este período, fueron consideradas y sometidas a verificación dos fuentes de explicación posible. La primera, remite a las modificaciones que el reglamento del año 2013 introdujo en la calificación de los antecedentes, mientras que la segunda se basa en el nivel de jerarquía de las vacantes ofertadas en los concursos realizados durante esa etapa reglamentaria.

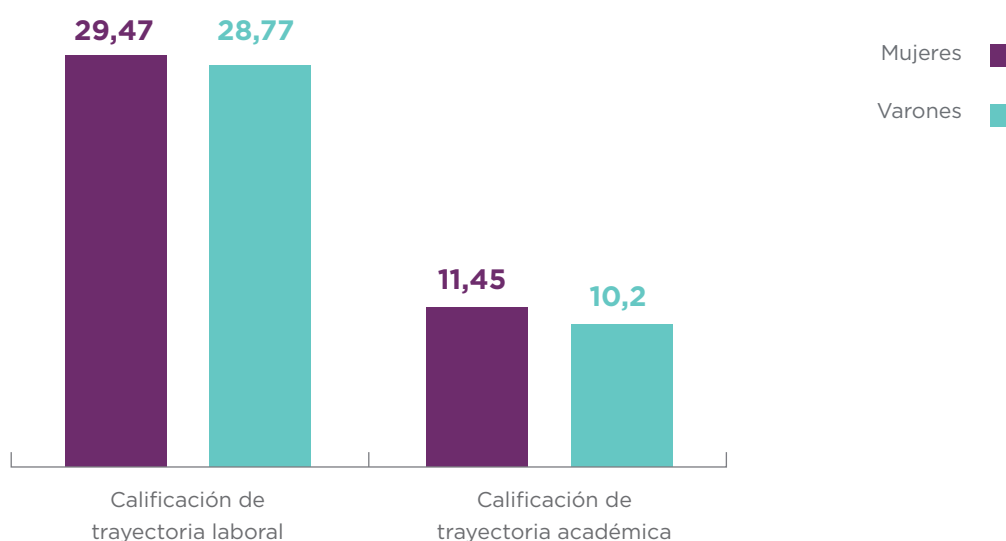
En relación con las modificaciones introducidas por el reglamento del año 2013 en la calificación de los antecedentes, se observa que el reglamento del año 2013 mantuvo la ponderación de los exámenes de oposición en un techo de 100 puntos y disminuyó considerablemente la calificación de los antecedentes funcionales y académicos, que pasaron de 100 a 75 puntos. Del total de estos 75 puntos, los antecedentes funcionales, por un lado, se redujeron 15 puntos en relación con el régimen del año 2007 (pasaron de valer 60 a 45 puntos) y, por otro lado, los antecedentes académicos hicieron lo propio al descender 10 puntos (fueron de 40 a 30 puntos). Así, una explicación posible del pronunciado aumento en la proporción de mujeres ternadas, podría rastrearse en el nuevo balance provocado por la disminución del puntaje de los antecedentes frente al mayor peso de los exámenes de oposición en la calificación final. En este sentido, es posible inferir que, si en un determinado tramo etario las mujeres enfrentan mayores obstáculos para cumplir con los requisitos que configuran los antecedentes y ello atenta contra sus posibilidades de quedar mejor ubicadas en el ranking de los concursos, la disminución del puntaje otorgado a estos ítems, sumado al mayor peso relativo de la oposición, podría operar aumentando sus chances de quedar ternadas.

El gráfico 26 muestra, sin embargo, que en la etapa reglamentaria del año 2013 las calificaciones obtenidas por las postulantes mujeres superaron a las de sus colegas varones, tanto en lo concerniente

a la trayectoria laboral como a la académica. Así, aunque la disminución del peso de los antecedentes no parece haber sido un factor decisivo a la hora de aumentar las chances femeninas de quedar ternadas, la mejor performance femenina sí sugiere que, para ocupar un mismo cargo, las exigencias educativas que pesan sobre varones y mujeres son diferentes, de modo que ellas precisarían mayores credenciales educativas para garantizar su posicionamiento.

De tal modo, el desarrollo de un mayor número de concursos será lo que permita evaluar de manera concluyente si este cambio gravita sobre una reducción de la brecha de género a lo largo del tiempo.

Gráfico 28. Promedio de calificación de trayectoria laboral y académica de aspirantes ternados, por género, reglamento del año 2013



A continuación, se rastreó una explicación vinculada al nivel de jerarquía de las vacantes concursadas durante esta etapa reglamentaria.

De la información relevada surge que, durante la vigencia del reglamento del año 2013, el 73% del total de las vacantes concursadas corresponden a cargos de 1° instancia y sólo el 27% restante pertenece a las más altas jerarquías. En este sentido, el incremento en la representación femenina del último período –reflejado en un 83% de las ternas y en un 43% de las designaciones- podría fundarse en el fuerte predominio de vacantes situadas al nivel de menor jerarquía (73%) -el más alto de todas las etapas- que continúan siendo las más accesibles para las mujeres. Sin embargo, no puede soslayarse que también en esta etapa, sobre un total de 8 vacantes correspondientes a la 2° y 3° instancia, las mujeres resultaron ternadas para 7 cargos y que, a pesar de este alto nivel de representación, sólo una de las nominadas fue designada por el Poder Ejecutivo.

Como se mencionó antes, la alta proporción de mujeres en la integración de las ternas y su reflejo en las designaciones obtenidas durante este último período estudiado determinan la acentuada reducción de la brecha de género existente hasta ese momento. Pese a ello, la gravitación de esta mejora –que sólo afecta un total de 30 vacantes- no alcanza para consolidar siquiera el 30% de representación femenina entre los fiscales que integran el Ministerio Público. La realización de estudios con mayor alcance temporal permitirán evaluar si los resultados de futuros concursos mantienen, aumentan o revierten esta tendencia al mejoramiento, como también profundizar las fuentes explicativas a través del uso de otros instrumentos metodológicos.



MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL
PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO
FISCAL

PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA

MINISTERIO PÚBLICO FISCAL | PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN
Av. de Mayo 760 (C1084AAP) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
(54-11) 4338-4300
www.mpf.gob.ar | www.fiscales.gob.ar