

2019

El impacto del género en el proceso de selección de fiscales

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

Resumen Ejecutivo

Dirección General de Políticas de Género

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional

Publicación: Febrero 2019

— 2019 —

El impacto del género en el proceso de selección de fiscales

Dirección General de Políticas de Género

PRESENTACIÓN

Esta investigación desarrollada por la Dirección General de Políticas de Género indaga acerca de cuál ha sido el impacto del género en el proceso de selección de los cargos de mayor jerarquía en el Ministerio Público Fiscal de la Nación –en adelante MPF– en un período de diecisiete años transcurridos entre los años 2000 y 2016. Para su elaboración se analizaron los cinco Reglamentos de Concursos que fueron progresivamente sancionados durante ese lapso. En este resumen ejecutivo compartimos los principales resultados del estudio.

En primer lugar, como principal hallazgo se advierte que la brecha de género sigue siendo significativa con presencia de una doble segregación que se perpetúa tanto en sentido vertical como horizontal.

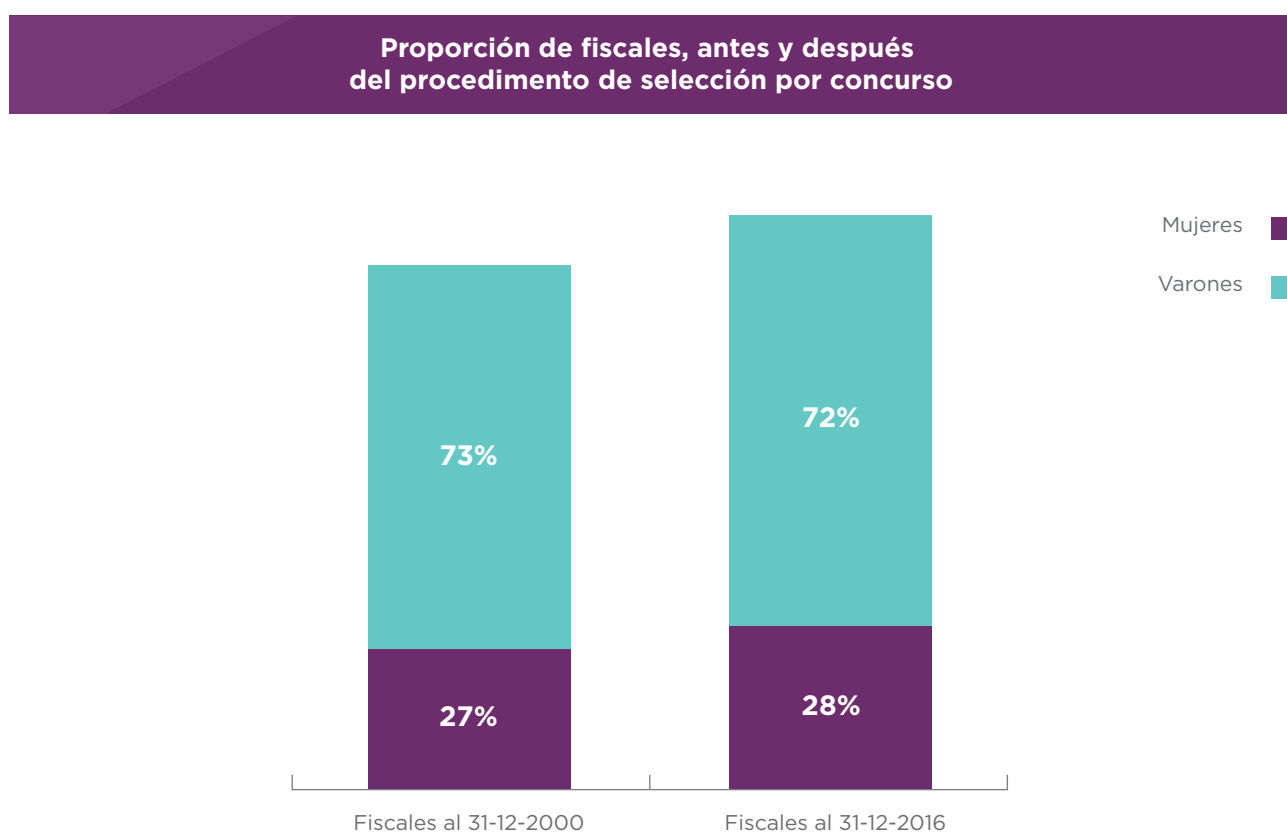
En segundo lugar, los datos ponen de relieve que en el período analizado, el porcentaje de aspirantes mujeres inscriptas a los concursos no ha variado sustancialmente, con una participación promedio del 26%. Adicionalmente, su edad promedio al momento de presentarse a concurso es superior a la de los varones, como también se destaca que resultan proporcionalmente más las mujeres que no tienen hijas/os 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 tercer 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. 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 neutralidad frente al género de sus postulantes que se traduce en la ausencia de criterios relevantes que podrían impactar positivamente sobre una representación de género más equilibrada.

RESULTADOS GENERALES

La proporción de mujeres fiscales se mantiene por debajo del 30%

Una de las primeras cuestiones a destacar es que el actual sistema de selección, no ha mejorado significativamente la proporción femenina de fiscales en comparación con el anterior mecanismo de designación que no contemplaba un procedimiento de concurso público. De este modo, a lo largo del período la cantidad de fiscales mujeres se mantiene por debajo del 30%. El siguiente gráfico compara la proporción 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.

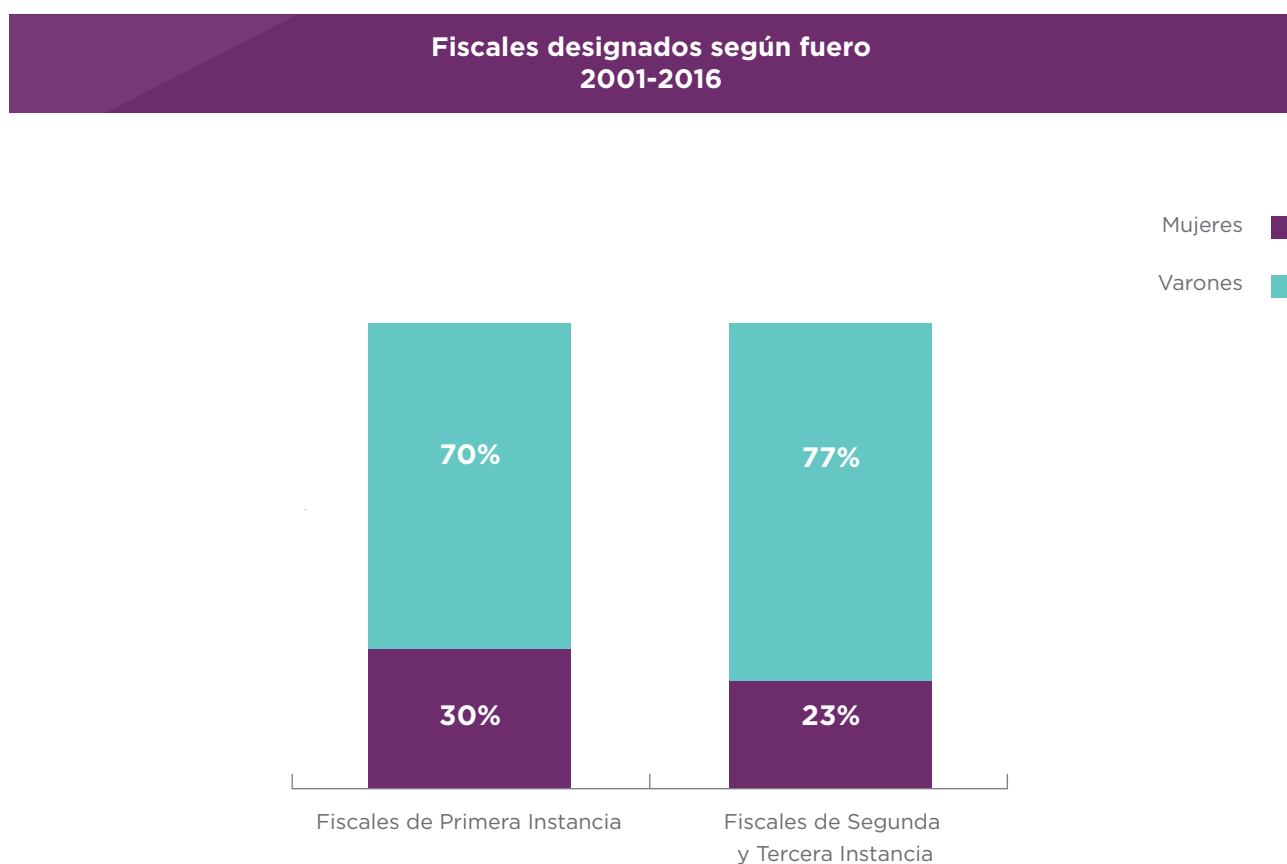


En la etapa previa a las primeras designaciones producidas por el procedimiento de selección por concurso, cabe mencionar que -al 31 de diciembre del año 2000- el MPF cuenta con 269 fiscales, de los cuales 72 son mujeres (27%) y 197 varones (73%).

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.

A medida que asciende la pirámide jerárquica aumenta la sub representación femenina y se verifica la existencia de procesos de segregación vertical por género

Esto demuestra la persistencia del fenómeno del “techo de cristal” presente en el sistema de administración de justicia, que condiciona las posibilidades de las mujeres aspirantes a alcanzar puestos de decisión. Esta brecha de género se profundiza en los puestos de mayor jerarquía (con 20% de participación femenina) frente a los de menor (con 33% de participación femenina).



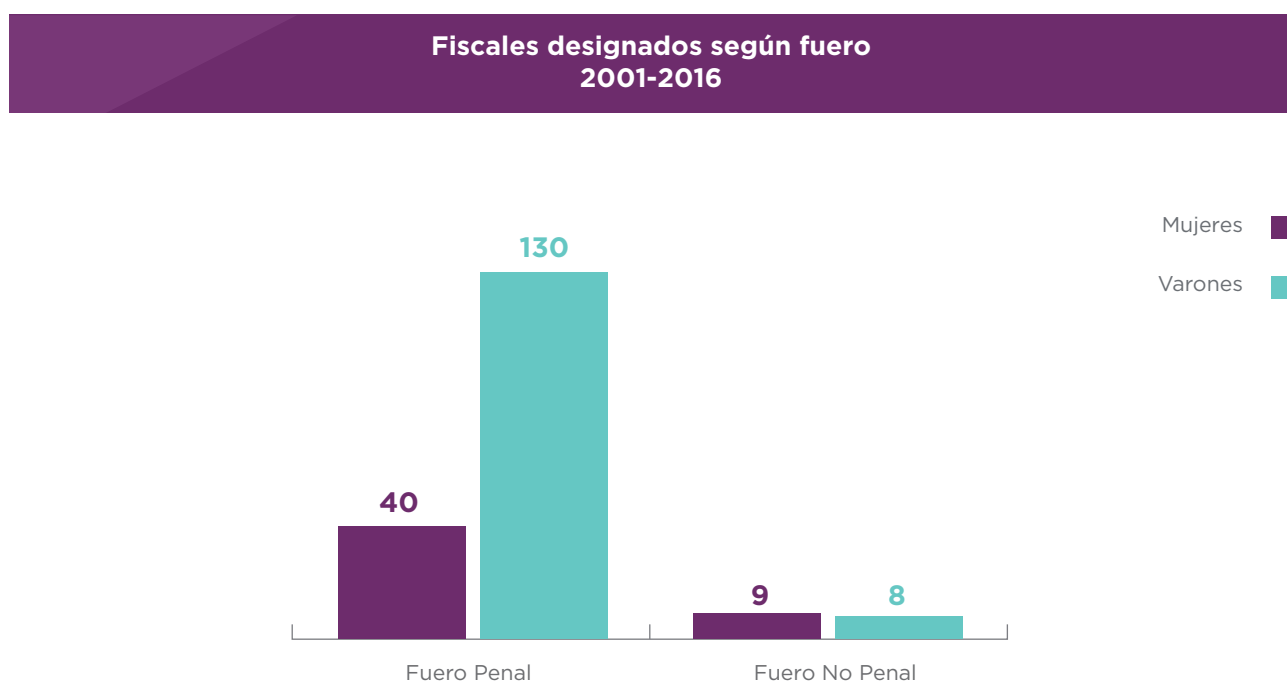
Al comparar las posiciones que ocupan las mujeres en relación con los varones, se advierte que, durante todo el período en el que se concursaron 187 vacantes, la participación femenina en cargos

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).

Los fueros "no penales" y de personas menores de edad resultan espacios feminizados

En las designaciones con competencia federal de todas las jerarquías escalafonarias, la participación femenina alcanza el 25%, mientras que en el fuero ordinario alcanza un 33%.

Por otro lado, 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. En este caso, las mujeres designadas por concurso duplican a sus pares varones. Estos valores refieren la existencia de procesos de segmentación horizontal dentro del MPF y replican el 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.



El porcentaje de mujeres aspirantes registra una participación promedio del 26%

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 hijas/os 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.

Esta situación se replica en la integración de las ternas, allí se verifica que la edad promedio de las mujeres 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 nuevamente se profundiza.

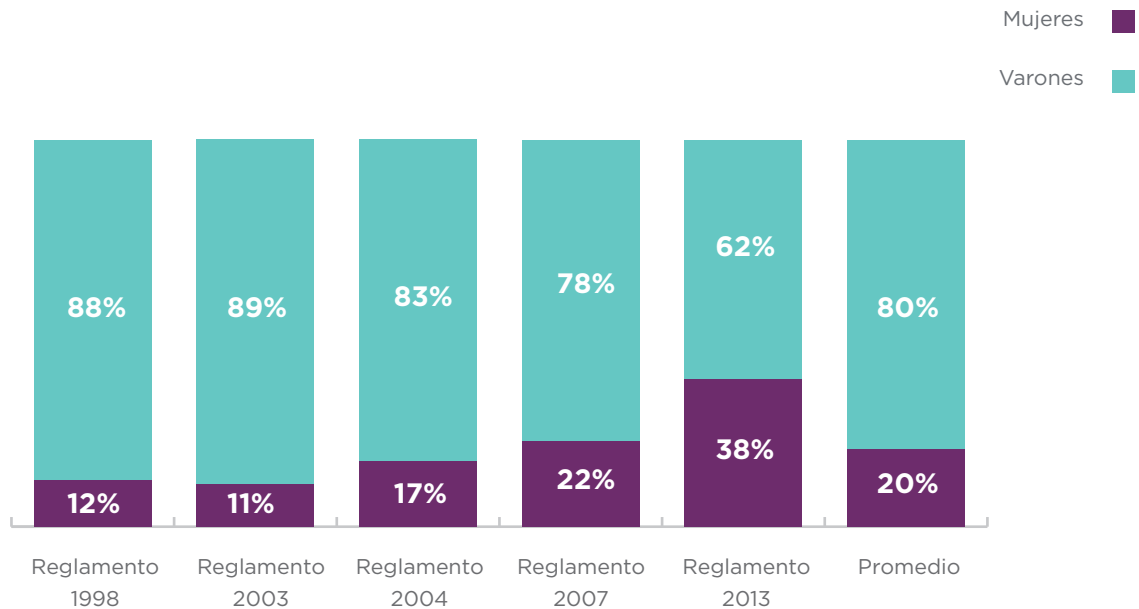
Una interpretación posible puede rastrearse en el concepto denominado “suelo pegajoso”, que remite a las fuerzas invisibles que mantienen a las mujeres en la base de la pirámide laboral y que implica, en lo concreto, postergar en el tiempo proyectos profesionales como estrategia para lograr mayor compatibilización entre las responsabilidades familiares y laborales.

EL PROCESO DE SELECCIÓN Y EL MARCO REGLAMENTARIO

La sub representación femenina se replica en la conformación de los tribunales evaluadores

A lo largo de todo el período analizado, se advierte que, la participación femenina en los tribunales evaluadores presenta variaciones en función del contexto institucional y deviene escasa e inestable. Tal como se desprende del gráfico a continuación, la máxima presencia femenina se alcanza a partir del año 2013, con un 38%, lo que debe interpretarse en el contexto institucional propio de la etapa 2013-2016, caracterizado por el mandato de la primera mujer a cargo del organismo. Constituye el único período que cuenta con jurados mujeres en todos los concursos.

Composición del tribunal de concursos, según reglamento, desgregada por género 1999-2015 (en porcentajes)



Por otra parte, a partir del reglamento de concursos dictado en el año 2004 (Resolución PGN 101/04), el jurado conformado por 4 vocales con cargo de fiscal general y un/a presidente/a que puede ser el/la PGN o quien designe en su reemplazo se amplía con la incorporación de un/a jurista invitado/a, que tiene la misión de dictaminar -de modo no vinculante- acerca del desempeño de los postulantes en la oposición. El jurista debe ser ajeno a la estructura del MPF y desempeñarse como profesor regular y por concurso de una universidad pública, o contar con una amplia trayectoria en instituciones especializadas en administración de justicia. Desde esta modificación, 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 regulada¹.

1. Vale destacar que en 2017 a través de la Res. PGN 1457/2017 el reglamento sufrió una nueva modificación – reglamentación que se encuentra fuera del período de la investigación- e incorporó un cupo femenino para la conformación del tribunal. Es decir que a partir de ahora al menos una de las integrantes del tribunal debe ser mujer. Además establece que cuando el o la Procurador/a General no integre el tribunal, esa vacante deberá ser reemplazada por una magistrada elegida por sorteo.

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 una de las 3 personas postulantes y el Senado da su acuerdo

Esta cuestión puede asociarse a 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 estructural.

Las mujeres que llegan al tramo final de la parte meritocrática 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 desempeño 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).

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.

En 2013 se modifica el régimen de concursos. A partir de entonces se otorgará un mayor peso a los exámenes de oposición frente a los antecedentes en la calificación final. 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.

Así, una explicación posible del pronunciado aumento en la proporción de mujeres ternadas y designadas, podría rastrearse en los nuevos criterios de ponderación. 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.

Sin embargo, 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.

La segunda explicación sobre la reducción de la brecha de género durante el reglamento de 2013, podría basarse en el nivel de jerarquía de las vacantes ofertadas en los concursos en esa etapa, considerando que el 73% de los concursos correspondieron a cargos de 1° instancia, es decir los de menor jerarquía. No obstante, no puede soslayarse que sobre un total de 8 vacantes correspondientes a la 2° y 3° instancia, las mujeres resultaron ternadas para 7 cargos y que, a pesar del alto nivel de representación, sólo una de las nominadas fue designada por el Poder Ejecutivo.

El desarrollo de un mayor número de concursos será lo que permita evaluar de manera concluyente si el cambio en la puntuación del régimen vigente gravita sobre una reducción de la brecha de género a lo largo del tiempo o si resulta necesario introducir nuevas modificaciones al reglamento actual.

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