


MUJERES LÍDERES

EN EL SECTOR PÚBLICO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

BRECHAS Y OPORTUNIDADES



Sandra Naranjo Bautista
Mariana Chudnovsky
Luciano Strazza
Edgardo Mosqueira
Carmen Castañeda





Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades / Sandra Naranjo Bautista, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira, Carmen Castañeda.

p. cm. — (Monografía del BID; 1051).

Incluye referencias bibliográficas.

1. Women in the civil service-Latin America. 2. Women in the civil service-Caribbean Area. 3. Civil service-Sex differences-Latin America. 4. Civil service-Sex differences-Caribbean Area. 5. Women government executives-Latin America. 6. Women government executives-Caribbean Area. 7. Gender mainstreaming-Latin America. 8. Gender mainstreaming-Caribbean Area. I. Naranjo, Sandra. II. Chudnovsky, Mariana. III. Strazza, Luciano. IV. Mosqueira, Edgardo. V. Castañeda, Carmen. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. VII. Serie.

IDB-MG-1051

Clasificaciones JEL: J16, J45, J48, J70, J78, H83, O15, O45.

Palabras clave: género, liderazgo femenino, sector público, gestión de recursos humanos.

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Revisión editorial: Mikel A. Alcázar y Claudia M. Pasquetti.

Diagramación: Beyup Global.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.





Contenidos

Autores	iii
Agradecimientos	iv
1 Resumen ejecutivo	1
2 La participación de las mujeres en el sector público de la región	3
2.1 ¿Por qué es importante la participación de las mujeres en los puestos de liderazgo de la Administración pública?	3
2.2 Los retos pendientes de la igualdad de género en la Administración pública: la brecha de mujeres en los puestos de toma de decisiones	4
2.3 Revisión de literatura.....	6
3 Las mujeres en puestos de liderazgo en las Administraciones públicas centrales de la región	12
3.1 Metodología	12
3.2 ¿Por qué se necesita contar con información desagregada?	17
3.2.1 Una mirada panorámica a la región	17
3.2.2 Segregación vertical.....	19
3.2.3 Segregación horizontal	23
3.2.4 Puestos de liderazgo en el sector público	25
3.3 Normativa, elementos organizacionales y políticas públicas en la región	32
4 De la formalidad a los resultados	42
4.1 Una agenda de género más ambiciosa en el sector público.....	42
4.1.1 ¿Por qué entonces no empezar en casa?	42
4.2 Propuestas para reducir las brechas de género	45
4.2.1 Tres líneas de acción hacia la verdadera igualdad de género	48
4.3 Cinco áreas donde se puede profundizar el análisis	50
5 Anexos	52



5.1 Anexo 1. Principales instrumentos normativos	52
5.2 Anexo 2. Metodología del estudio	54
5.2.1 Fuentes de información por país	54
5.2.2 Recopilación de información	56
5.3 Anexo 3. Cuotas de género en América Latina y el Caribe	59
5.4 Anexo 4. Año de creación y objetivos del Mecanismo para el Adelanto de Mujeres por país	60
5.5 Anexo 5. Objetivos de los Planes de Igualdad de Oportunidades por país	61
5.6 Anexo 6. Base normativa de los Planes de Igualdad de Oportunidades	62
Referencias	63



Autores

Sandra Naranjo Bautista es especialista líder en Gestión Pública en la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Antes de incorporarse al BID, fue consultora sénior para múltiples organizaciones, como el Banco Mundial, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia y la Fundación Gates. Anteriormente, fue vicepresidenta encargada, ministra de Planificación y Desarrollo y ministra de Turismo en Ecuador. Es licenciada en Economía y Finanzas por la Universidad San Francisco de Quito y tiene un máster en Administración Pública en Desarrollo Internacional por la Universidad de Harvard.

Mariana Chudnovsky es profesora investigadora titular de la División de Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México. Es doctora en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina), tiene un *Master in Politics* (Universidad de Nueva York, Estados Unidos), una maestría en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés, Argentina) y es licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Sus líneas de investigación se centran en el estudio de la capacidad del Estado, las barreras de acceso al mismo, los servicios civiles y el género, desde una perspectiva comparada en América Latina.

Luciano Strazza es consultor internacional en Gestión Pública y Recursos Humanos para diferentes organismos, entre ellos el BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Ha sido profesor en FLACSO, y actualmente dicta clases en las universidades argentinas de Buenos Aires y de San Andrés. Publica artículos de su especialidad en diversas revistas de la región, y tiene una licenciatura en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y una maestría en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés.

Edgardo Mosqueira es el coordinador del Clúster de Gestión Pública de la Gerencia de Instituciones para el Desarrollo del BID. Antes de su incorporación al BID, fue especialista principal en la Práctica Global de Gobernanza y Gestión del Sector Público del Banco Mundial. Con anterioridad, sirvió como ministro de Estado en Perú. Es licenciado en Derecho y tiene una maestría en Políticas Públicas Internacionales de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins (Estados Unidos).

Carmen Castañeda es licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE, México. Ha sido consultora para iniciativas privadas, instituciones públicas, académicas y organismos internacionales. Su trabajo se ha centrado en temas de género (participación política, acoso, violencia, inclusión de mujeres en actividades productivas, políticas públicas con perspectiva de género), servicio civil, ciencias del comportamiento, corrupción, transparencia, evaluación y diagnósticos institucionales, entre otros.



Agradecimientos

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) agradece enormemente la participación, los aportes y el tiempo dedicado a este estudio por parte de todas las autoridades y los funcionarios públicos de los 15 países incluidos en este análisis. Un reconocimiento especial a Francisco Silva (Chile), Francisco Camargo (Colombia), Ana Miriam Araya Porras y Rolando Hidalgo (Costa Rica), Daniela Peralta (Ecuador), Mercedes Pérez Guigui (Guatemala), Sara Pedreschi (Panamá), Viviana Casco (Paraguay), Miguel Robles Recavarren (Perú), Maritza Silverio y Frank González (República Dominicana) y Diego Gonnet Ibarra (Uruguay). Sin su apoyo, este estudio no podría haberse realizado.

El BID agradece las orientaciones, las ideas y el impulso dado a este análisis por parte de Susana Cordeiro Guerra y Roberto de Michele, las inestimables contribuciones en la conceptualización y durante la preparación del estudio por parte de Mariano Lafuente y Jorge de León, los aportes de nuestras especialistas en temas de género Vivian Roza, Norma Peña y Denisse Wolfenzon, y las valiosas sugerencias de Phil Keefer. Un reconocimiento especial a nuestros colegas en los diferentes países sin los cuales no hubiera sido posible contar con toda la información: Beatriz Abizanda, César Abusleme, Francesco de Simone, Mauricio García, Lina Marmolejo, Alejandro Pareja, Robert Pantzer, Arnaldo Posadas, Andrés Restrepo, Fabricio Rodríguez, María Inés Vásquez, Alexandre Veyrat-Pontet, Juan Cruz Vieyra y Jason Wilks. Gracias a Elena Faba por sus colaboración en la parte comunicacional, y a nuestras revisoras externas, Mayen Ugarte y Celine González. Finalmente, un reconocimiento a Lea Giménez, Sheila Grandío y Gustavo Canales, quienes aportaron en la conceptualización del estudio.



1 Resumen ejecutivo

La participación de las mujeres en los puestos de liderazgo de la Administración pública tiene numerosos beneficios más allá de los factores de igualdad. Existe evidencia empírica que indica una correlación positiva entre un mayor número de mujeres en puestos de decisión públicos y un mayor crecimiento económico,¹ igualdad de género² y un mayor gasto social en educación, salud y protección ambiental.³ La presencia de mujeres en cargos de liderazgo ha permitido visibilizar experiencias invisibilizadas y, con ello, intereses, prioridades y perspectivas distintas a las de sus pares masculinos. Más allá de los objetivos de participación igualitaria en la Administración pública, diversos estudios confirman que la participación de mujeres en puestos con capacidad decisoria sobre las políticas públicas impulsa objetivos adicionales de cobertura de servicios, así como su eficiencia y su eficacia.⁴

Este análisis inédito evidencia que la presencia de las mujeres aún es limitada en los niveles más altos de toma de decisiones de las Administraciones públicas centrales y se concentra en sectores específicos. En toda la Administración pública las mujeres representan el 52% de la fuerza laboral. El problema es que no llegan a puestos de liderazgo. En los 15 países de análisis, las mujeres ocupan apenas el 23,6% de los puestos de nivel 1 de jerarquía, equivalente a un ministro, comparado con el 44,2% que alcanza puestos de nivel 4, equivalente a director. En promedio, el 41,4% de los puestos de liderazgo de las 12 agencias seleccionadas para el estudio son ocupadas por mujeres. La segregación vertical y horizontal persiste incluso en aquellos países donde la participación de mujeres es más alta. La presencia de mujeres es mayor (45,4%) en áreas asociadas a los estereotipos tradicionales de género, como Educación y Salud, y disminuye su presencia (38,1%) en sectores donde los hombres han liderado tradicionalmente, como Finanzas y Defensa.

América Latina y el Caribe requiere una agenda de género más ambiciosa en los puestos de liderazgo del sector público, que pase de cumplir con la formalidad a un verdadero aprovechamiento del talento femenino de la región. Eso implica no solo que exista presencia numérica, sino que también se elimine la segregación vertical y horizontal que hoy se evidencia en la región. Además, es necesario fomentar la participación activa de las mujeres para aprovechar el efecto positivo que se ha evidenciado generan en las organizaciones públicas⁵ y en la economía.⁶

1. MGI, 2015.

2. PNUD, 2020.

3. Yañez-Pagans, 2015.

4. Yañez-Pagans, 2015; Jin, 2016.

5. Opstrup y Villadsen, 2015; Park y Liang, 2021.

6. MGI, 2015.



En la mayoría de los países existen normativas, organizaciones y políticas públicas para transversalizar las políticas de género, aunque su efecto aún es incierto. En teoría, la región ha cumplido, pero, en la práctica, el solo hecho de tener estos instrumentos no garantiza que se alcance el objetivo para el que se crearon. El 69% de los países cuenta con algún tipo de normativa relacionada con la igualdad de género, si bien esto no siempre aterriza buenas intenciones en instrumentos y objetivos concretos de acción. Todos los países analizados tienen una organización dedicada a la transversalización de los temas de género, pero no siempre con la influencia y el presupuesto deseados. Todos los países, con excepción de Guyana, tienen políticas para promover la igualdad de género, algunos incluso cuentan con políticas para promover la inclusión de mujeres en cargos directivos en el sector público. Sin embargo, los resultados no son tangibles.

El sector público podría ser el referente en cada país de lo que significa cerrar la brecha de género. Se requiere voluntad política y priorizar acciones concretas, que sean medibles y alcanzables en el tiempo. Es momento de medir el avance en temas de género en función de los resultados, no de la simple adopción de normas, estándares y políticas que en la práctica no cambian nada.

Este estudio plantea tres líneas de acciones concretas:

- 1. Romper barreras de acceso para alcanzar la igualdad formal en puestos de decisión.** El primer reto es lograr el acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo. Se propone: (i) establecer metas de género con objetivos claros, cuantificables, con un límite de tiempo y con sanciones por su incumplimiento; y (ii) poner en práctica procesos de selección de personal estratégicamente utilizados.
- 2. Facilitar las condiciones para lograr una igualdad sustantiva.** No basta con alcanzar la paridad si las mujeres están ausentes en la toma de decisiones en el sector público. Para ello se plantea: (i) utilizar los instrumentos existentes para la transversalización de las políticas de género y fortalecerlos, por ejemplo, con intervenciones enfocadas en crear capacidad estatal en las agencias encargadas de las políticas de género; y (ii) poner en práctica una gestión de recursos humanos con perspectiva de género.
- 3. Producir información desagregada y periódica sobre la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en el sector público para el monitoreo permanente y para una mejor toma de decisiones.**



2 La participación de las mujeres en el sector público de la región

2.1 ¿Por qué es importante la participación de las mujeres en los puestos de liderazgo de la Administración pública?

La participación de mujeres en la Administración pública es fundamental, no solo por principios de igualdad de género, sino también por los amplios beneficios que genera. Existe evidencia empírica que indica una correlación positiva entre un mayor número de mujeres en puestos de decisión públicos y un mayor crecimiento económico,⁷ igualdad de género⁸ y un mayor gasto social en educación, salud y protección ambiental.⁹ Se observa también un impacto positivo de la presencia de mujeres en el desempeño de las organizaciones públicas¹⁰ y en la disminución de los niveles de corrupción.¹¹ Las diferencias de género en estilos de liderazgo también se han medido empíricamente a nivel de la opinión pública. Por ejemplo, un estudio de percepciones realizado en Estados Unidos vincula a las mujeres líderes con atributos como la integridad pública y la empatía, así como con una mayor capacidad de llegar a compromisos.¹²

La presencia de mujeres en cargos de liderazgo ha permitido visibilizar experiencias invisibilizadas y, con ello, intereses, prioridades y perspectivas distintas a las de sus pares masculinos. Diversos estudios confirman que la participación de mujeres en cargos con capacidad decisoria sobre las políticas públicas impulsa objetivos adicionales de cobertura, eficiencia y eficacia de servicios públicos.¹³ Introduce perspectivas diferentes en el diseño y la implementación de las políticas y programas públicos. La participación de las mujeres permite, por ejemplo, entender las particularidades de género para el acceso a los servicios públicos y diseñar rutas para acceder al servicio que se adapten a dichas particularidades.

7. MGI, 2015.

8. PNUD, 2020.

9. Yañez-Pagans, 2015.

10. Opstrup y Villadsen, 2015; Park y Liang, 2021.

11. Jin, 2016.

12. Parker *et al.*, 2018.

13. Park, 2013; Dolan, 2002; Keiser *et al.*, 2002; Riccucci y Meyers, 2004; Bowling y Beehr, 2006; Connell, 2006a; Cáceres Rodríguez, 2013; Alkadry *et al.*, 2019.

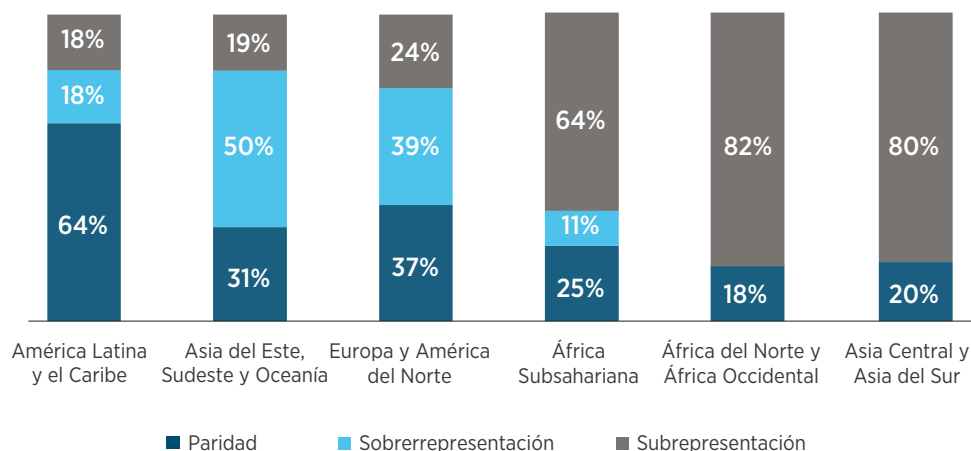


La presencia de mujeres en la toma de decisiones públicas debe ser urgente y responsabilidad de todos. La crisis del COVID-19 solo profundizará las desigualdades ya existentes en la región, incluyendo las brechas de género,¹⁴ por lo que no hay tiempo que perder. El sector público debería ser un ejemplo y liderar la implementación de las políticas de igualdad de género promoviendo la participación de mujeres, particularmente en cargos de liderazgo.

2.2 Los retos pendientes de la igualdad de género en la Administración pública: la brecha de mujeres en los puestos de toma de decisiones

Las cifras sobre la presencia de mujeres en el sector público parecen alentadoras. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, en América Latina y el Caribe las mujeres representan el 52% de la fuerza laboral en el sector público, con mayor presencia que en el sector privado (40%), y ocupan el 41% de los cargos directivos.¹⁵ Aunque se ha desacelerado el ingreso de las mujeres al sector público,¹⁶ parece que la brecha se está cerrando. De acuerdo con el último informe sobre Igualdad de Género en la Administración Pública del PNUD y la Universidad de Pittsburgh, la mayoría de los países de la región (82%) ha alcanzado la participación paritaria de género (64%) en el sector público y en algunos incluso hay sobre-representación de mujeres (18%)¹⁷ (véase el *Gráfico 1*).

GRÁFICO 1 PORCENTAJE DE PAÍSES CON PARIDAD DE GÉNERO EN EL SECTOR PÚBLICO



Fuente: PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

14. OEA, 2020; Pérez-Vincent *et al.*, 2020.

15. OIT, 2022; OCDE, 2020. Los datos de cargos directivos de acuerdo a la clasificación ISCO de OIT incluyen legisladores y oficiales sénior.

16. Marchionni *et al.*, 2018.

17. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.



¿Está entonces la tarea cumplida? ¿Es suficiente tener una participación paritaria? Este estudio argumenta que no. Aunque se han dado avances en cuanto a participación de mujeres en todo el sector público, pasando de un 43% en 2000 al 52% en 2022¹⁸, aún queda un largo camino por recorrer, particularmente en cargos de liderazgo y sectores tradicionalmente masculinizados.

No basta con tener una participación igualitaria a nivel general, si las mujeres no pueden influir realmente en la toma de decisiones políticas. Además de la presencia numérica total, es importante que las mujeres lleguen a puestos de liderazgo, desde las que se incide para la toma de decisiones. Esto implica que tengan presencia en puestos de mayor jerarquía y que su ámbito de acción no se limite a aquellos que cumplen con los estereotipos de género tradicionales.

El problema es que no hay suficiente información desagregada para entender en profundidad qué sucede con la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en la Administración pública. Existe información agregada sobre la presencia de mujeres en la Administración pública,¹⁹ pero sin mayor detalle para los niveles directivos más altos. La mayor parte de la evidencia empírica existente sobre mujeres y liderazgo político se centra en examinar la presencia de mujeres en el Poder Legislativo²⁰ o a nivel ministerial.²¹ Los análisis enfocados en el acceso de las mujeres a cargos de liderazgo en las Administraciones públicas son limitados.²² Las pocas bases de datos existentes agregan puestos directivos, sin que estos necesariamente sean equivalentes entre países y combina categorías para el sector público y privado.²³ La información disponible refleja la dificultad de homologar puestos del empleo público entre países.²⁴ Por otra parte, no se cuenta con información comparable y desagregada a nivel sectorial que permita entender la presencia de mujeres en diversas áreas de políticas. Así, los números agregados pueden ocultar la realidad al contar una historia parcial.

Este estudio tiene dos objetivos. Primero, dimensiona la brecha en la presencia de mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisiones en las Administraciones públicas centrales de América Latina y el Caribe. Segundo, formula recomendaciones de políticas para generar

18. OIT, 2022.

19. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; PNUD, 2019; FEM, 2021; OCDE, 2018. OCDE-BID, 2020; IPU, 2021; CEPAL, 2019.

20. Schwindt-Bayer y Alles, 2018; Piatti-Crocker, 2019.

21. ONU Mujeres, 2020; OIG, 2022.

22. OCDE, 2018; OCDE-BID, 2020; PNUD, 2018, 2019; Banco Mundial, 2019; FEM, 2021; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; ONU Mujeres, 2021a, Alkadry y Tower, 2014; An y Lee, 2021; An *et al.*, 2021; Avendaño *et al.*, 2021; Canelo, 2020; Chudnovsky, 2021; Dumas *et al.*, 2020; Gaete y Álvarez, 2019; Jin, 2016; Keiser *et al.*, 2002; Nasser, 2018; Park y Liang, 2021; Park y Mwiambi, 2022.

23. OIT, 2022.

24. PNUD, 2019.



oportunidades igualitarias entre géneros en el acceso y la promoción dentro de la función pública.

El análisis llena tanto un vacío empírico como conceptual sobre el tema. Aporta al menos de tres maneras:

1. **Homologa los cuatro niveles directivos más altos** de la función ejecutiva en la región, permitiendo así un análisis comparado.
2. **Analiza la presencia de mujeres en cargos de liderazgo**, de manera desagregada, por agencia de gobierno y nivel jerárquico, con el fin de **identificar las brechas de género en las Administraciones públicas.**
3. **Complementa la información de presencia numérica en puestos de liderazgo con variables normativas, organizacionales y de políticas** que influyen en el acceso de mujeres a estos cargos. Estas dimensiones analíticas solo se han estudiado por separado. Incorporar estas dimensiones al análisis permite tener un estudio más integral sobre los factores que condicionan una mayor o menor presencia de mujeres y la manera en la que influyen en las políticas públicas.

2.3 Revisión de literatura

Esta sección resume los principales cuerpos de literatura en los que se fundamenta este análisis. Se presenta la normativa internacional sobre los derechos de las mujeres, en especial sobre la no discriminación con base en el género, a fin de identificar la existencia de lineamientos para el acceso a puestos de toma de decisiones en el sector público. Se destacan las medidas de acción afirmativa y transversalidad de género como ejes centrales para este estudio. Se presentan las nociones de diversidad y representación para luego vincularlas con el cuerpo de literatura central de este estudio: las burocracias representativas. Finalmente, se vinculan esas intervenciones con un segundo cuerpo de literatura clave para este estudio: las organizaciones de género.

Existen diversos instrumentos internacionales para la defensa y reconocimiento de las mujeres. Su objetivo es servir como guía a los Estados para incluir en su legislación nacional estos avances y promover la garantía y la reivindicación de los derechos de las mujeres. El *Anexo 1* resume los ocho instrumentos más relevantes en temas de género. Algunos son generales, buscan atender la desigualdad de género en todos los aspectos de la esfera pública y privada. Otros, si bien no establecen medidas específicas sobre el acceso de las mujeres a la toma de



decisiones, se enfocan en la situación de las mujeres en el ámbito público. Estos instrumentos, en conjunto, proveen un marco normativo para que los Estados adopten medidas encaminadas a lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en todos los aspectos. Cabe mencionar que ninguno de ellos delinea medidas específicas para el acceso de mujeres a puestos directivos en las Administraciones públicas.

Hay dos hitos internacionales significativos, con carácter vinculante para los países signatarios, respecto a la discriminación de género en las Administraciones públicas de los poderes ejecutivos. El primero es la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de 1979, organizada por Naciones Unidas y considerada como la Carta de Derechos de las Mujeres. Los Estados que firmaron la CEDAW se comprometieron a desarrollar una serie de medidas para poner fin a la discriminación contra la mujer en todas sus formas. Por ejemplo, políticas de transversalización, acciones afirmativas, financiamiento para la igualdad de género y la producción de datos y estadísticas con perspectiva de género.²⁵ El segundo instrumento es la Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, de 1995. Su objetivo fue acelerar las estrategias orientadas hacia el progreso de la mujer y eliminar todos los obstáculos que dificultan su participación en todas las esferas de la vida pública y privada, en los ámbitos económico, social, cultural y político.

De la Plataforma de Beijing se desprenden dos líneas de acción: acciones afirmativas y transversalización de género. Las acciones afirmativas son intervenciones temporales que buscan garantizar el acceso a recursos o derechos de diferentes grupos vulnerables para contrarrestar situaciones de discriminación.²⁶ Hay acciones directas, como las cuotas de género implementadas en América Latina y el Caribe en cargos electivos de decisión²⁷ pero escasas en el servicio civil,²⁸ y medidas indirectas, como la reorganización de puestos laborales para facilitar la promoción de mujeres a cargos de mayor responsabilidad.²⁹ Como parte de las políticas de transversalización, existen diversas estrategias para promover cambios organizacionales. Dos de las más conocidas son los Mecanismos para el Adelanto de Mujeres (MAM)³⁰ y los planes de acción nacional que impulsan a la igualdad de género como prioridad y de manera trans-

25. ONU Mujeres, 2016.

26. O'Neill, 2021; Piscopo y Wylie, 2020; PNUD, 2018; Gürtler y Gürtler, 2019.

27. Rodríguez Gustá, 2008; Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer y Senk, 2020.

28. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

29. Rodríguez Gustá, 2008.

30. Son todas aquellas instancias, dispuestas desde el Estado y distribuidas a nivel nacional, regional y local, que buscan transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, y que realizan acciones concretas para promover los derechos humanos de las mujeres y niñas, así como para erradicar de la violencia contra ellas. El más conocido es el Ministerio de la Mujer (CEPAL, 2020).



versal a toda la Administración pública.³¹ Un ejemplo de este último son los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO). Estas dos líneas de acción se espejan con dos cuerpos de literatura académica, burocracias representativas y organizaciones de género.

Existen dos nociones clave que subyacen al programa de investigación sobre burocracias representativas: la diversidad y la representación. Por diversidad se refiere a la existencia de organizaciones que reflejan la composición de la población y que proveen un espacio de trabajo en donde se respetan y representan todas las ideas.³² La noción de representación se vincula al hecho de que la legitimidad de las Administraciones públicas no descansa en mecanismos de representación política electoral, como en el caso, por ejemplo, de las legislaturas. Sin embargo, existe un argumento contundente que sostiene que las burocracias deben ser representativas de las sociedades en las que operan.³³ De esa manera, la representación se vincula con la diversidad. Ante una sociedad diversa, debe existir una Administración pública que la represente. Y que, en consecuencia, también debe serlo.

Las Administraciones públicas desempeñan un rol central en la formulación de políticas públicas, tanto en su papel de creadoras de reglas como de implementadoras. La evidencia muestra que la representatividad de las burocracias tiene importantes ventajas.^{34,35} Sin embargo, para que una burocracia representativa promueva la igualdad de género a través de su influencia en el diseño y la implementación de políticas, esta representación numérica debe tener influencia significativa en los puestos de liderazgo.³⁶ Sin la participación en la toma de decisiones, los supuestos sobre cómo la presencia de las mujeres lleva a una sociedad más justa en términos de género se ven interrumpidos por la “caja negra”³⁷ de lo que ocurre dentro de las Administraciones públicas.

El concepto de burocracias representativas, común en países desarrollados, aún no es evidente en nuestra región. El debate acerca de las características y el rol que deben tener las burocracias para ser representativas, así como la importancia de que lo sean, es de larga data

31. Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mujeres, 2021b; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

32. Alkadry y Tower, 2014.

33. Kingsley, 1944; Meier y Nigro, 1976; Meier y Stewart, 1992; Keiser *et al.*, 2002; Meier y Nicholson-Crotty, 2006; Bradbury y Kellough, 2011; Lewis y Pitts, 2011; Atkins y Wilkins, 2013.

34. Existe evidencia de que los servidores públicos mantienen actitudes y abogan por políticas que son consistentes con los intereses identificables de ciertos grupos (como las mujeres). En consecuencia, producen cambios en los propósitos, procesos, productos y resultados de las políticas (Bowling y Beehr, 2006).

35. Mosher, 1968; Meier, 1993; Bowling y Beehr, 2006; Krislov, 2012.

36. Alkadry y Tower, 2014.

37. Metáfora que describe un sistema para el cual solo se pueden observar las entradas y las salidas, pero no el funcionamiento interno.



en los países desarrollados;³⁸ sin embargo, este no ha permeado en América Latina y el Caribe.³⁹ Las burocracias tienen una responsabilidad respecto a la sociedad y, por lo tanto, deben representar y reflejar a la población a la que sirven, más allá de su representación en términos electorales.⁴⁰ Hablar de burocracias representativas implica distinguir entre burocracias pasivas, las que comparten el mismo origen demográfico que la población general, y activas, las que, además, producen resultados de políticas que benefician a esos ciudadanos que están representados de manera pasiva.⁴¹

Las burocracias representativas son relevantes porque la evidencia muestra que la composición demográfica del sector público influye tanto en la naturaleza de los gobiernos como en los resultados de las políticas.⁴² Con relación al género, para poder ser representativas, deben tener un 50% de mujeres. Sin embargo, para que la cadena de representación no se rompa, es importante que las mujeres tengan, además de presencia numérica, la misma influencia que los hombres en la toma de decisiones políticas.⁴³ No alcanza con la paridad si hay segregación vertical y horizontal. Es decir, también es clave la distribución de esos números.⁴⁴

Existe una importante producción académica sobre las burocracias representativas. Un primer grupo de estudios mide la representación pasiva y provee información sobre la composición cambiante de las agencias burocráticas.⁴⁵ Aunque los hallazgos sugieren que las mujeres y las minorías están representadas, también destacan que tienden a estar subrepresentadas en los niveles superiores, que son los de liderazgo.⁴⁶ En América Latina y el Caribe, en promedio, la participación de las mujeres en el sector público es paritaria (51%), aunque inferior al promedio de la OCDE (60%). Sin embargo, cuando se observan los niveles superiores, apenas el 30% de los ministerios (31% en los países de la OCDE) y el 41% de los puestos directivos en América Latina y el Caribe están ocupados por mujeres.⁴⁷ La representación de mujeres, a nivel general, puede variar según el tipo de organización. Las mujeres se concentran en agencias redistributivas (Bienestar Social) y su presencia es menor en agencias distributivas

38. Atkins y Wilkins, 2013; Bradbury y Kellough, 2011; Keiser *et al.*, 2002; Kingsley, 1944; Lewis y Pitts, 2011; Meier y Nicholson-Crotty, 2006; Meier y Nigro, 1976; Meier y Stewart, 1992.

39. Chudnovsky, 2021.

40. An *et al.*, 2021; Guul, 2018.

41. Park y Mwiambi, 2022; Park y Liang, 2021.

42. Ding *et al.*, 2021; Opstrup y Villadsen, 2015; An y Lee, 2021.

43. Chudnovsky, 2021; Kennedy *et al.*, 2020.

44. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; Gaete y Álvarez, 2019; Canelo, 2020; Bishu y Headley, 2020; Alkadry y Tower, 2014.

45. Rodríguez Gustá, 2002; Park, 2013; Kennedy, 2012; Otero *et al.*, 2013; Chudnovsky, 2021.

46. Selden, 1997; Park y Mwiambi, 2022; Park y Liang, 2021.

47. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; OIT, 2022. Los datos de cargos directivos de acuerdo con la clasificación ISCO de la OIT incluyen legisladores y oficiales sénior.



(Educación Pública o Agricultura) y reguladoras.⁴⁸ A nivel mundial, la evidencia muestra que, en agencias centrales, como ministerios de Finanzas (41%) o Planeación (38%), la presencia de mujeres en esas agencias no supera el 40%.⁴⁹

Un segundo grupo de estudios busca analizar los efectos de la representación en los resultados de las políticas públicas. La diversidad de género en los puestos de liderazgo tiene un impacto positivo en diversas áreas.⁵⁰ Existe evidencia empírica que indica una correlación positiva entre un mayor número de mujeres en puestos de decisión públicos y un mayor crecimiento económico,⁵¹ igualdad de género⁵² y un mayor gasto social en educación, salud y protección ambiental⁵³. De igual forma, su presencia incide positivamente en las finanzas de las organizaciones⁵⁴ y en el control de la corrupción.⁵⁵ El aumento de la representación de minorías y mujeres se relaciona también con cambios sustanciales en los resultados de las políticas que favorecen a estos grupos.⁵⁶ La presencia de mujeres en las burocracias tiene efectos positivos para las mujeres en la sociedad. Por ejemplo, existe una correlación entre una mayor presencia de mujeres en las Administraciones públicas y un aumento en la cobertura mediática de los temas que afectan a este grupo, lo que a su vez influye en la percepción pública sobre los problemas sociales.⁵⁷ Asimismo, en algunos casos, la presencia de mujeres afecta la manera en que el Gobierno gasta los recursos. Por ejemplo, una mayor representación de mujeres en la organización incrementa el presupuesto para los temas de bienestar social.⁵⁸ La evidencia muestra que las mujeres tienen perspectivas distintas a los hombres sobre la asistencia social y los programas de bienestar que benefician a las minorías o los desfavorecidos socialmente⁵⁹ debido a sus experiencias como grupo históricamente discriminado.

El paso de burocracias pasivas a activas es fundamental para mejorar la situación de las mujeres en puestos de liderazgo en el sector público. Ir de burocracias pasivas, que refle-

48. Lowi, 1964; Newman, 1994; Blackburn *et al.*, 2002; Sneed, 2007; Alkadry y Tower, 2014; Bishu y Headley, 2020; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

49. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

50. Riccucci y Saidel, 1997; Alkadry y Tower, 2014; Opstrup y Villadsen, 2015; Jin, 2016.

51. MGI, 2015.

52. PNUD, 2020.

53. Yañez-Pagans, 2015.

54. Opstrup y Villadsen, 2015.

55. Jin, 2016.

56. Keiser *et al.*, 2002; Childs y Withey, 2006; Atkeson y Carrillo, 2007; Andrews y Johnston, 2014; Andrews *et al.*, 2014; Opstrup y Villadsen, 2015; Agyapong, 2018; Park y Liang, 2021; Ding *et al.*, 2021; An y Lee, 2021; Park y Mwiambi, 2022.

57. Jones y Baumgartner, 2005; Park, 2013.

58. Park, 2013.

59. Dolan, 2002; Keiser *et al.*, 2002; Riccucci y Meyers, 2004.



jan numérica y demográficamente a la sociedad, a burocracias activas, que buscan delinear políticas públicas para mejorar la situación de esos grupos sociales, es clave para ampliar la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en las administraciones.^{60,61} Una burocracia activa debe no solo mejorar la situación de los grupos de la sociedad que representan sino también de los servidores públicos que la componen. Para lograr esto, es fundamental que se diseñen intervenciones dentro del aparato estatal que aumenten la presencia numérica de las mujeres y mejoren su distribución en los distintos niveles jerárquicos, para que tengan igual influencia que los hombres en la toma de decisiones dentro de la organización.

La combinación de temas de representación e igualdad lleva a la agenda de liderazgo de mujeres en las burocracias públicas. Sin embargo, algunos trabajos⁶² señalan que la única forma de lograrlo es examinar a los aparatos estatales desde una perspectiva de género. El argumento que proponen es que las organizaciones no son neutrales en cuanto al género.⁶³ Esta perspectiva de análisis sostiene que los aparatos estatales han estado dominados por una cultura masculina.⁶⁴ Dentro de estos, la reproducción de la desigualdad de género se manifiesta a través de los mismos mecanismos que operan en la sociedad en general. Esta refiere a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad determinada en una época determinada considera apropiados para hombres y mujeres. No alude a personas, sino a roles. Por ejemplo, que los hombres sean proveedores y que las mujeres sean cuidadoras.⁶⁵ Bajo esta perspectiva existe un panorama desigual de experiencias y oportunidades para hombres y mujeres en la fuerza laboral. Por ejemplo, las mujeres no pueden acceder a puestos de liderazgo debido a cómo se organiza la carrera de los servidores públicos dentro de los aparatos estatales, como es el caso de la policía. Además, tienen mayores responsabilidades familiares y de cuidado que los hombres. En consecuencia, no logran conciliar su vida laboral y personal como sus compañeros masculinos. Muchas veces, esto significa menor retribución, trabajo a tiempo parcial, sin oportunidades de ascenso, entre otros perjuicios.⁶⁶ Para modificar estas lógicas de desigualdad es clave emitir normativa y desarrollar políticas organizacionales adecuadas.

60. Wilkins y Keiser, 2006; Park y Mwihambi, 2022.

61. Por un lado, Wilkins y Keiser muestran que una mayor presencia de mujeres conduce a la representación activa de las mujeres en áreas de políticas de género como la manutención de los hijos. Sin embargo, este vínculo solo existe cuando las consecuencias distributivas de las políticas benefician directamente a las mujeres como clase. Por otro lado, Park y Mwihambi muestran que la representación de género en el nivel superior del Gobierno juega un papel primordial en la reducción de la pobreza, pero su impacto en el estatus socioeconómico de las mujeres (es decir, la educación de las mujeres y la tasa de desempleo) es limitado.

62. Acker, 2000; Keiser *et al.*, 2002.

63. Acker, 1990; Gaete y Álvarez, 2019; Canelo, 2020; Kennedy *et al.*, 2020.

64. Guy, 1993; Stivers, 2010; Hutchinson, 2002, 2005.

65. PNUD, 2014; OCDE, 2020; UNICEF, 2017.

66. Cáceres Rodríguez, 2013.



3 Las mujeres en puestos de liderazgo en las Administraciones públicas centrales de la región

3.1 Metodología

Este estudio combina un análisis cuantitativo y cualitativo que analiza la presencia numérica de mujeres en puestos de liderazgo en el sector público, y lo complementa con variables normativas, organizacionales y de políticas públicas. El objetivo es ir más allá de los números y su distribución dentro de los aparatos estatales para obtener así un panorama más completo de la brecha de género que existe en el alto Gobierno de América Latina y el Caribe, para así proponer recomendaciones de políticas que ayuden a cerrar esta brecha.

El estudio abarca 26 países de América Latina y El Caribe y analiza en profundidad 15 de ellos. En este grupo se pudo cruzar la presencia de mujeres en cargos jerárquicos con variables normativas, organizacionales y de políticas públicas. La muestra de países para los que se pudo obtener información específica sobre la presencia de mujeres en puestos de liderazgo representa el 58% del total de países de la región y el 86% de la población.⁶⁷ Asimismo, son países de diverso grado de desarrollo en el Índice del Servicio Civil elaborado por el BID.⁶⁸ Todo esto asegura que el panorama y las tendencias observadas ilustren la realidad regional sin perder de vista los matices entre países.

67. Los 15 países suman 562,9 millones de personas, sobre un total de 652,3 para toda la región de América Latina y el Caribe. Más información en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=ZJ>.

68. De acuerdo con las últimas mediciones disponibles, los países que componen la muestra del presente estudio tienen el siguiente grado de desarrollo: Argentina 41 (2004), Brasil 65 (2013), Chile 67 (2015), Colombia 52 (2013), Costa Rica 54 (2012), Ecuador 41 (2015), El Salvador 34 (2012), Guatemala 24 (2012), México 41 (2013), Panamá 29 (2012), Paraguay 40 (2017), Perú 41 (2015), República Dominicana 41 (2020), Uruguay 51 (2004). Trinidad y Tobago es el único país de la muestra que no tiene medición de este índice.



GRÁFICO 2 **PAÍSES QUE FORMAN PARTE DEL ESTUDIO**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Para el análisis de la presencia de mujeres se obtuvo información desagregada para 12 agencias de gobierno. Se utilizaron tres criterios de selección. Primero, su presencia en los gabinetes de todos los países seleccionados con el fin de tener resultados comparables. Segundo, son organismos que engloban la mayor cantidad de servidores públicos civiles y las decisiones de gobierno. Finalmente, son representativas de la variedad sectorial de los Gobiernos, lo que permite analizar las diferencias de acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo según el área de políticas públicas.



CUADRO 1 MINISTERIOS O AGENCIAS DEL ESTUDIO

• Planeación	• Hacienda y Finanzas
• Industria, Comercio, Producción	• Obras Públicas
• Educación	• Salud
• Trabajo	• Desarrollo Social
• Defensa Nacional	• Seguridad Interior
• Relaciones Exteriores	• Medioambiente

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Se recolectó información de los cuatro primeros niveles jerárquicos para los 15 países y sus respectivos 12 ministerios. Estos puestos tienen la máxima responsabilidad institucional –excluyendo cargos electivos– y, por ende, el mayor impacto en la calidad de la gestión pública. Además, son puestos ocupados tradicionalmente por hombres. Para determinar cuáles son exactamente estos cuatro niveles de puestos en cada país, se analizaron la normativa nacional de creación de las estructuras orgánicas, los organigramas institucionales y la normativa ministerial para verificar las relaciones de dependencia de aquellos casos específicos de puestos con denominaciones diferentes al estándar.

Estos cuatro primeros niveles jerárquicos tienen cinco atribuciones que explican su selección como universo de estudio.

- 1. Toma de decisiones estratégicas.** Son puestos que definen la estrategia de los ministerios y de sus principales iniciativas. En este sentido, tienen un gran peso institucional en la selección de objetivos y diseño de mecanismos para alcanzarlos.
- 2. Vinculación política de alto nivel.** Son puestos que implican un alto grado de vinculación política, tanto con sus pares como con autoridades de elección popular, lo que es un insumo básico de las decisiones estructurales y vinculantes.
- 3. Capacidad de emitir normativa.** Más allá de la legislación aprobada por el poder legislativo, son puestos con elevadas atribuciones para definir normas, las reglas de juego que rigen las políticas públicas (programas, proyectos y actividades).
- 4. Manejo presupuestario.** El rumbo estratégico y los instrumentos para alcanzarlos se materializan mediante la gestión del presupuesto. Estos cuatro niveles jerárquicos, como máximas



autoridades institucionales, son responsables de la ejecución presupuestaria, cuya eficacia y eficiencia es requisito para la implementación de políticas públicas.

5. Manejo de recursos humanos. La conducción de los equipos de trabajo es una función clave para la calidad de la gestión pública. Los cuatro niveles más altos de las organizaciones públicas tienen una alta incidencia en el liderazgo de las dotaciones de personal, en especial en los segmentos más tecnificados y los de nivel intermedio más directamente involucrados en la implementación de políticas.

Con relación a los cuatro niveles jerárquicos, el estudio diferencia el tipo de puesto en función de su naturaleza y forma de acceso al mismo. El puesto, por su naturaleza, puede ser político, al cual se accede generalmente por criterios de confianza, o puede ser parte del servicio civil, al que se accede por criterios de mérito según las reglas, aunque no necesariamente en la práctica. Si bien estos cuatro niveles no son equivalentes en relación con la forma de ingreso al aparato estatal, son comparables en relación con las cinco atribuciones mencionadas.

Para que los datos sean comparables se homologaron los puestos. Las diversas denominaciones que estos puestos tienen en los diferentes países e incluso entre agencias de un mismo país pueden generar problemas de comparabilidad. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se consideran como equivalentes puestos que se denominan de la misma forma pero que no tienen el mismo nivel jerárquico en todos los países. Dada la escasez de datos y las dificultades de homologación de puestos entre las Administraciones públicas de la región, utilizar los cuatro primeros niveles jerárquicos brinda datos suficientemente ilustrativos y, a la vez, robustos en términos metodológicos.

El estudio homologó los puestos con dos criterios. Primero, considera la jerarquía del puesto y no su denominación. Esto implica que la referencia para comparar puestos es su nivel en la estructura organizacional, con independencia del nombre que adopte en cada país (véase el *Cuadro 2*). Se consideran equivalentes, por ejemplo, todos los primeros niveles de un ministerio o agencia, ya sea que se denomine “ministro”, como ocurre en la mayoría de los países, o “secretario”, como en México. Segundo, se respeta la denominación de origen. En otras palabras, se mantiene para el análisis el nombre oficial en cada país. Por ejemplo, es posible encontrar homologados puestos de nivel 3 con nombres diversos tales como “subsecretario” (Argentina, Ecuador), “secretario adjunto” (Brasil) y “director general” (Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay), entre otros.



CUADRO 2 EJEMPLOS DE DENOMINACIONES DE PUESTOS EN LOS DIFERENTES PAÍSES DE LA MUESTRA

NIVEL	1	2	3	4
ARGENTINA	Ministro/a	Secretario/a	Subsecretario/a	Director/a Nacional o General
BRASIL	Ministro/a	Secretario/a Especial Secretario/a Ejecutivo/a	Secretario Especial Adjunto Secretario Ejecutivo Adjunto Secretario/a	Secretario/a Adjunto Subsecretario
COLOMBIA	Ministro/a	Viceministro/a	Secretario/a General	Director/a Técnico/a
MÉXICO	Secretario/a	Subsecretario/a	Titular de Unidad	Jefe/a de Unidad
PARAGUAY	Ministro/a	Viceministro/a Coordinador General	Secretario/a General Director/a Nacional o General	Director/a
PERÚ	Ministro/a	Viceministro/a	Director/a General	Director/a

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Nota: Lista completa en el Anexo 2.

Para complementar el análisis se diseñó una encuesta que cubra las dimensiones normativas, organizacional y de políticas. La base de datos que surge de la encuesta incluye 56 variables agrupadas en tres dimensiones:

- 1. Dimensión normativa**, que analiza el marco normativo sobre cuotas de género en la Administración pública y sobre componentes de género en la legislación sobre empleo público.
- 2. Dimensión organizacional**, que revisa aspectos organizacionales, tales como la existencia de Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) y lineamientos internos en relación con el fomento de la presencia de mujeres en cargos directivos o de toma de decisiones.
- 3. Dimensión de las políticas públicas**, que considera la existencia de políticas, así como de mejores prácticas, para promover la inclusión de mujeres en cargos directivos, por ejemplo, los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO).

La recolección de información para la construcción de la base de datos se basó en una combinación de fuentes primarias, secundarias y consultas a expertos para validar información.

De los 26 países que componen el universo del estudio, se obtuvieron datos sobre la presencia de mujeres en puestos de liderazgo para 15 países, en cuatro de ellos mediante el uso de fuentes secundarias. En el caso de las encuestas, se obtuvo información para todos los países, 10 de ellos de forma directa. Los datos fueron recolectados entre diciembre 2021 y marzo 2022 (véase el Anexo 2). El análisis de los datos es a nivel nacional y se basa en una combinación de las respuestas directas de los países, investigación de fuentes secundarias y consultas con expertos, sobre todo en relación con el presupuesto. Para el análisis de los datos se utilizan promedios ponderados, en lugar de simples, con el objetivo de evitar posibles sesgos en la información.



3.2 ¿Por qué se necesita contar con información desagregada?

Los datos recolectados muestran que la presencia de mujeres aún es limitada en los niveles más altos de toma de decisiones y se concentra en sectores específicos.

3.2.1 Una mirada panorámica a la región

En los 15 países analizados, las mujeres ocupan el 41,5% de los puestos de liderazgo en las 12 agencias seleccionadas. Trinidad y Tobago destaca por la alta presencia de mujeres en los cuatro niveles más altos de la dirección pública. Además, junto con Honduras, es uno de los dos países, de los 26 que forman parte del estudio, cuya cabeza de Estado es una mujer. Costa Rica es el otro país donde las mujeres ocupan la mayoría de los puestos de liderazgo (53,5%).

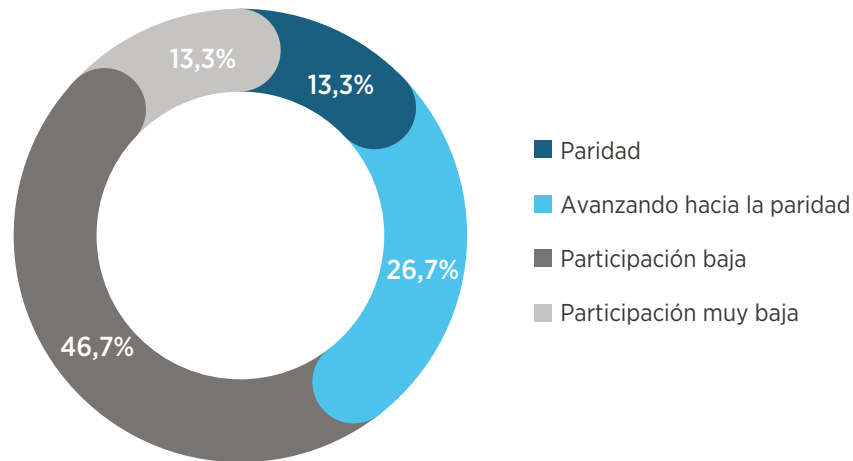
Los países se agruparon en cuatro categorías según el porcentaje de participación de mujeres en puestos de liderazgo (*Gráfico 3*). En la categoría de participación paritaria (mayor al 50%) están Trinidad y Tobago y Costa Rica, con una participación de mujeres del 56%. Cuatro países están avanzando hacia la paridad (participación superior al promedio del estudio, 41,5%, pero inferior al 50%) con una participación de mujeres del 46%. Siete países tienen una participación baja (inferior al promedio, pero superior al 30%).⁶⁹ En este grupo, los cargos de liderazgo ocupados por mujeres representan el 36,7%. Finalmente, dos países, que representan 13% del total de países, están en la categoría de muy baja participación (menor al 30%),⁷⁰ con una participación de 19,8%.

69. Se adoptó 30% como el límite mínimo porque en la revisión de la literatura se muestra como el consenso del objetivo mínimo a alcanzar. En el caso de los países del estudio, los únicos tres países con cuotas de género la fijan en ese valor y algo similar ocurre en países con cuotas en el legislativo.

70. Ídem.

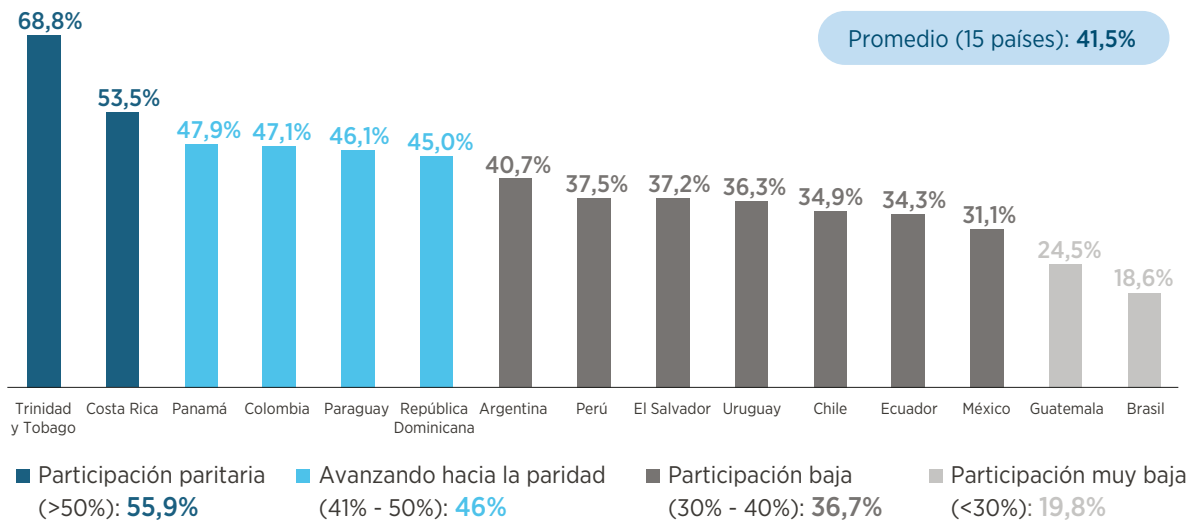


GRÁFICO 3 **PAÍSES POR TIPO DE PARTICIPACIÓN**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

GRÁFICO 4 **PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



3.2.2 Segregación vertical

La segregación vertical en el mercado laboral ocurre cuando los hombres tienden a ocupar los puestos jerárquicos más altos. En cambio, las mujeres tienden a ocupar y concentrarse en cargos de bajo rango dentro de una organización.⁷¹ Este tipo de segregación alude a las barreras estructurales de las organizaciones que impiden el acceso de las mujeres a puestos de alta jerarquía, la metáfora del techo de cristal.⁷² La importancia del acceso de las mujeres a cargos gerenciales y ejecutivos dentro de la Administración pública es un tema cada vez más estudiado.⁷³ Aunque existe evidencia del impacto de la representación burocrática en términos de género y de la evolución de la presencia de mujeres en las Administraciones públicas,⁷⁴ las mujeres aún no logran romper el techo de cristal⁷⁵ y llegar a puestos de liderazgo. Si los hombres tienen mucha mayor influencia en la toma de decisiones políticas, la representación pasiva de las mujeres no resulta en una representación activa que incida efectivamente en el diseño de políticas públicas. Además de las barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo, existen otras condiciones que dificultan el ascenso de las mujeres en la escalera jerárquica. La metáfora del piso pegajoso (*sticky floor* en inglés) se refiere al patrón de empleo discriminatorio que mantiene a los trabajadores, principalmente mujeres, en los rangos más bajos de la escala laboral, con baja movilidad y barreras invisibles para el avance profesional.⁷⁶

Aunque los números agregados parecerían alentadores para América Latina y el Caribe, al analizar en detalle se ve que la segregación vertical persiste en la Administración pública central. Si se analizan los cuatro niveles jerárquicos más altos en cada institución, se observa que la presencia de mujeres se reduce a medida que incrementa la jerarquía del puesto. Su representación pasa del 44,2% en el nivel 4, al 23,6% en el nivel 1 (véase el *Gráfico 5*). Esto confirma que, pese al avance numérico, el techo de cristal y el piso pegajoso se mantienen para las mujeres que son parte de las Administraciones públicas centrales.

71. Gaete y Álvarez, 2019; Canelo, 2020; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; Cáceres Rodríguez, 2013; Alkadry y Tower, 2014.

72. Gaete y Álvarez, 2019; Canelo, 2020; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

73. Bowling y Beehr, 2006; Connell, 2006b; Cáceres Rodríguez, 2013; Alkadry *et al.*, 2019.

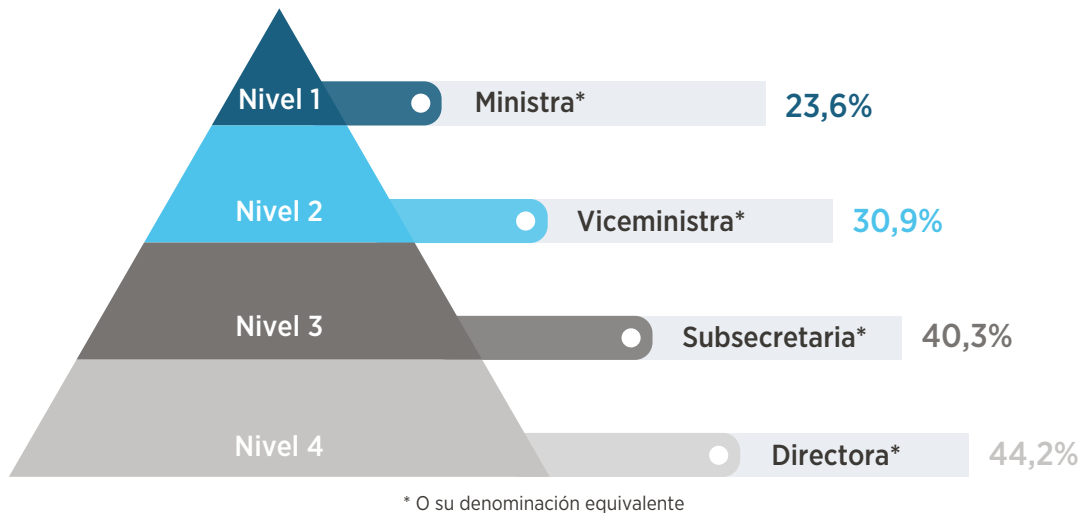
74. Riccucci y Saidel, 1997; Bowling y Beehr, 2006; Meier y Nicholson-Crotty, 2006; Selden, 2006; Wilkins, 2007; Fernández *et al.*, 2013; Park, 2013.

75. El techo de cristal es una metáfora que alude a las barreras estructurales que existen dentro de las organizaciones (Alkadry y Tower, 2014; Cáceres Rodríguez, 2013; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; Gaete y Álvarez, 2019; Canelo, 2020). El concepto se usa para describir situaciones en que las mujeres son exitosas en sus carreras laborales hasta que llegan a cierto punto, en el que existe un límite para continuar hacia los niveles altos de jerarquía y liderazgo. Romper el techo de cristal implica superar esas barreras que impiden el acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo y esto se reflejaría en una mayor presencia de mujeres en los puestos más altos.

76. Berheide *et al.*, 2013; Calsy y D'Agostino, 2021; Lasna Kabir, 2020.



GRÁFICO 5 **PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE POR NIVEL**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

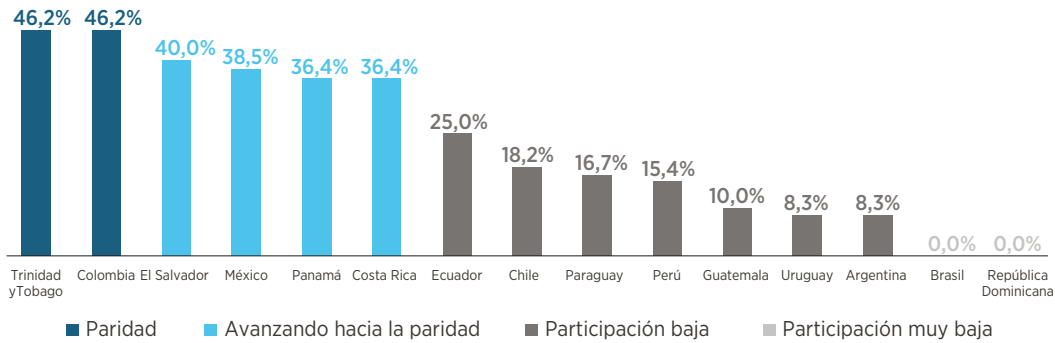
Los datos desagregados por nivel permiten ver cómo la participación de las mujeres cambia en los distintos países de la región. El *Gráfico 6* muestra a los países de la región en función del porcentaje de mujeres que son parte de ese nivel y los agrupa según su nivel de participación. Se puede observar que en el nivel 1, por ejemplo, 9 países (el 60% de los países del estudio) tienen una participación menor al 30% y, en promedio, en esos países apenas el 13% de los puestos de nivel 1 están ocupados por mujeres. Si bien la participación de las mujeres se incrementa a medida que se reduce el nivel jerárquico, la mayoría de los países (53%) tiene una participación baja o muy baja, menor al 40%, incluso en el nivel 3.



GRÁFICO 6 PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO POR NIVEL

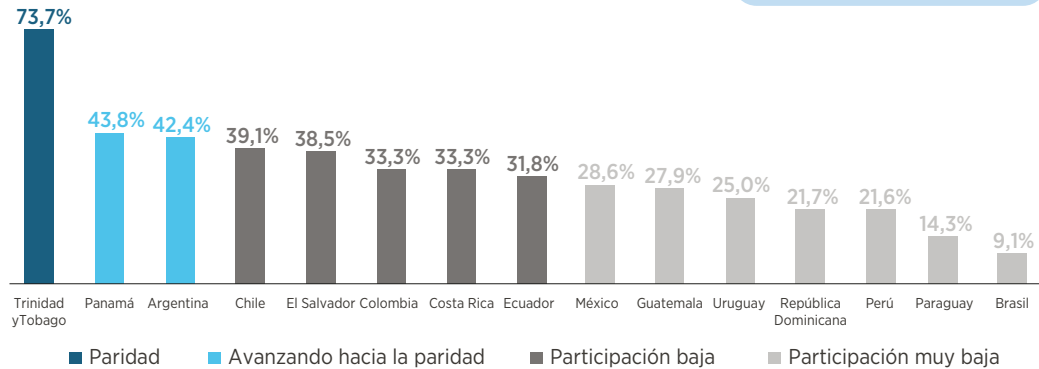
Nivel 1 (Ministra)

Promedio (15 países): **23,6%**



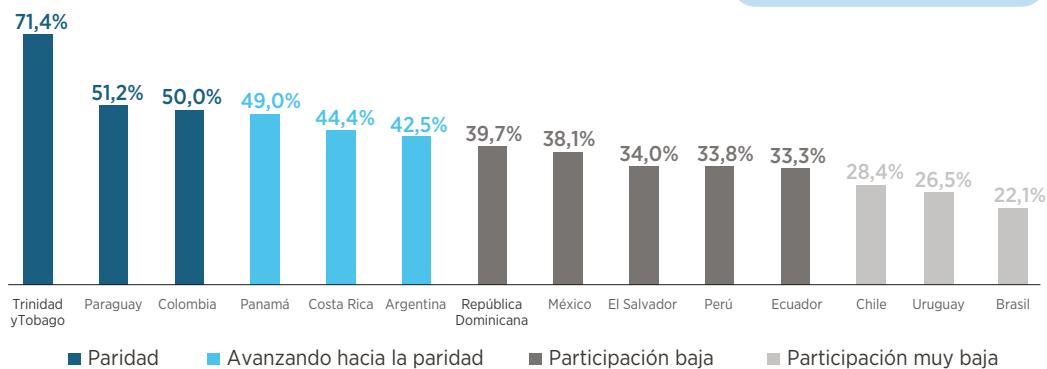
Nivel 2 (Viceministra)

Promedio (15 países): **30,9%**



Nivel 3 (Subsecretaria)

Promedio (14 países): **40,3%**

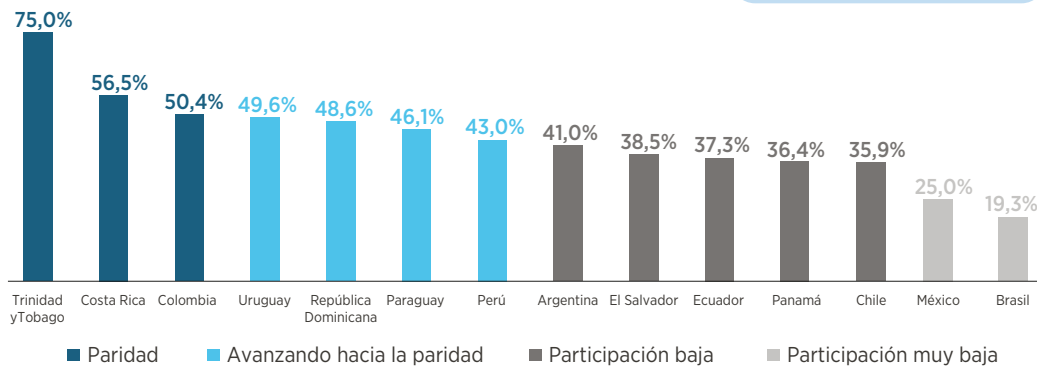




(gráfico 4 continuación)

Nivel 4 (Directora)

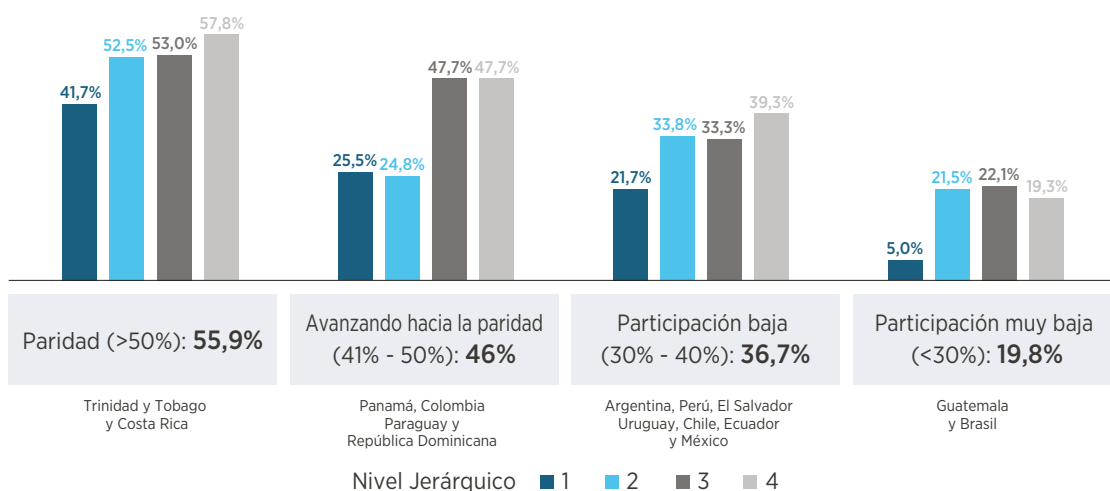
Promedio (14 países): **44,2%**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Incluso en países donde en total hay una participación paritaria, se observa la segregación vertical. Si bien es cierto que en países con participación paritaria los niveles 2, 3 y 4 superan el 50% en cuanto a la presencia de mujeres, aún se observa que, a mayor nivel jerárquico, menor resulta la participación de mujeres en la toma de decisiones. La segregación vertical es aún más marcada para los países con participación en desarrollo, baja y muy baja (véase el *Gráfico 7*).

GRÁFICO 7 PARTICIPACIÓN FEMENINA POR NIVEL JERÁRQUICO SEGÚN TIPO DE PAÍS



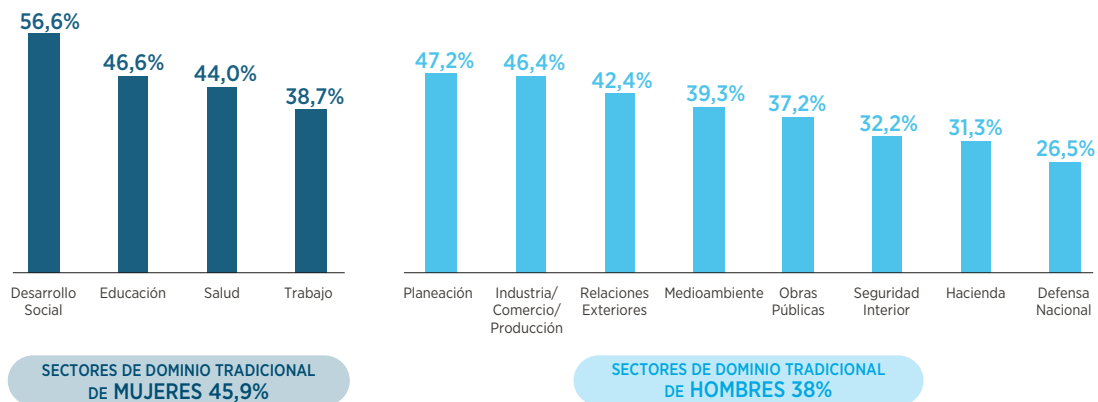
Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



3.2.3 Segregación horizontal

A nivel sectorial se observa mayor presencia de mujeres en áreas asociadas a los estereotipos tradicionales de género,⁷⁷ confirmando la segregación horizontal. Las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en agencias asociadas a Servicios Sociales, como Educación o Cuidados, que se asocian más con los estereotipos de las habilidades e intereses de las mujeres. En contraste, están subrepresentadas en sectores como Finanzas, Defensa o Justicia, que son sectores tradicionalmente masculinos.⁷⁸ Los datos de este estudio coinciden con cifras recolectadas a nivel mundial.⁷⁹ El mayor número de mujeres en puestos de liderazgo (45,9%) se encuentra en las áreas de Desarrollo Social, Educación, Salud y Trabajo, donde el rol de la mujer tradicional es dominante. En las agencias relacionadas a temas de Infraestructura, Seguridad, Economía, Planeación o Relaciones Exteriores la presencia de mujeres es menor (38%).

GRÁFICO 8 PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN CARGOS DE LIDERAZGO POR SECTOR



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Esta segregación horizontal se mantiene incluso en países donde la participación de mujeres es paritaria. Si bien en total en ese grupo el 56% de los puestos de liderazgo son ocupados por mujeres, al desagregar por sectores la realidad es distinta. En aquellos sectores donde tradicionalmente han dominado las mujeres la participación alcanza el 62%, pero cae al 45% en sectores asociados a líderes masculinos (véase el *Gráfico 9*).

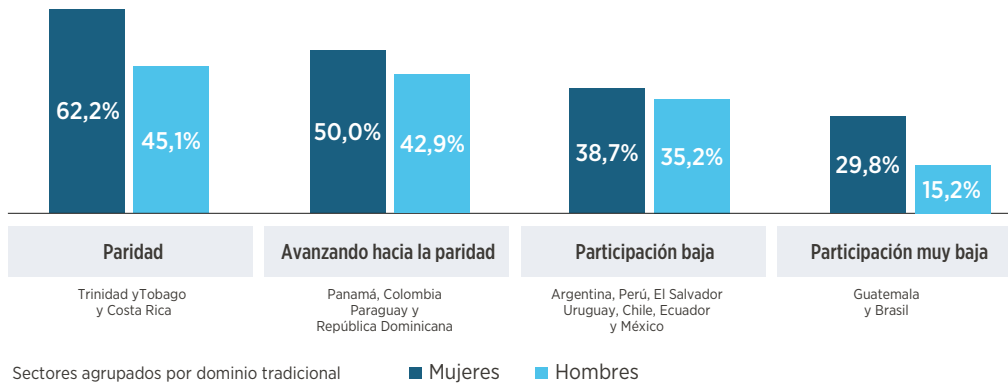
77. Sneed, 2007; Alkadry y Tower, 2014; Bishu y Headley, 2020; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

78. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; Bishu y Headley, 2020.

79. La evidencia de 66 países muestra que, en promedio, las agencias que realizan funciones de Salud, Educación, Asuntos Sociales, Empleo, Familia, Cultura o Deportes presentan la mayor proporción de mujeres (43%) en puestos de liderazgo. En comparación, en las agencias relacionadas con asuntos exteriores e internos, Defensa y Justicia, las mujeres ocupan tan solo 34% de los puestos de liderazgo. El estudio considera puestos de toma de decisiones a líderes principales (*top leaders*) en 41 países, altos directivos en 8 países y gerentes en 5 países (PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021).



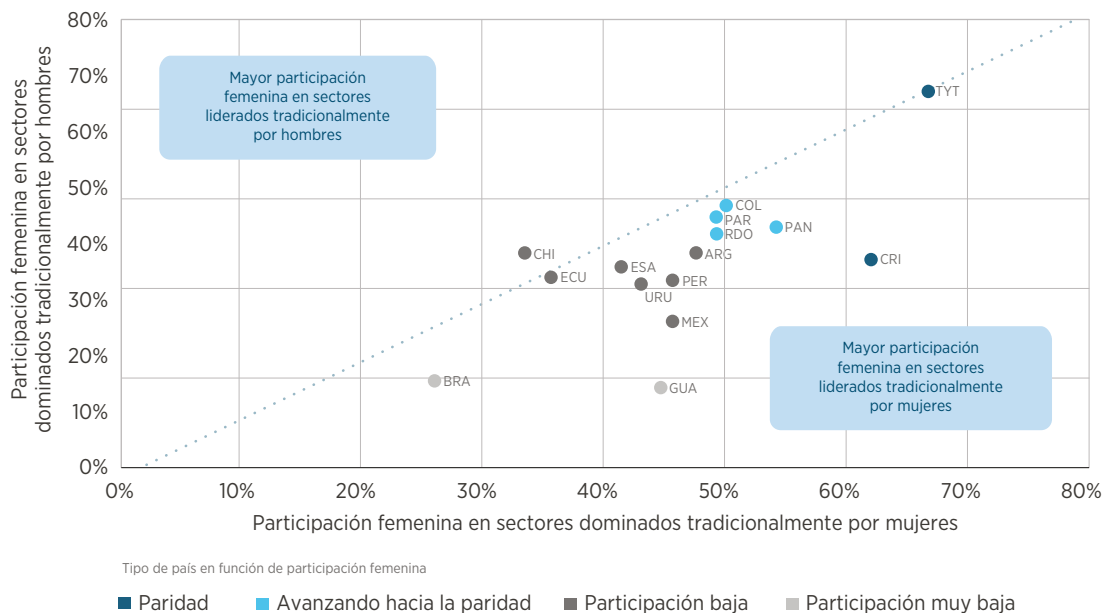
GRÁFICO 9 PARTICIPACIÓN DE MUJERES POR SECTOR SEGÚN TIPO DE PAÍS



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

La segregación horizontal se mantiene en todos los países con excepción de Chile y Trinidad y Tobago. Chile es el único país de la región donde la participación femenina es mayor en sectores donde lideran tradicionalmente los hombres (37,9%) que en aquellos donde tradicionalmente lideran las mujeres (33,5%). En Trinidad y Tobago se observa igual participación de las mujeres en ambos sectores. Es interesante destacar que en ambos países los puestos de nivel 3 y 4 son parte del servicio civil. En Ecuador y Colombia, la brecha de la participación de mujeres entre sectores tradicionalmente masculinos y femeninos es menor al 5%. Le siguen de cerca El Salvador y Paraguay (véase el *Gráfico 10*).

GRÁFICO 10 PARTICIPACIÓN DE MUJERES POR SECTORES Y POR PAÍS



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



3.2.4 Puestos de liderazgo en el sector público

Mejorar la representación de mujeres en puestos de liderazgo en el sector público de la región requiere voluntad política, su institucionalización y el diseño de intervenciones adecuadas.

La mayor parte de los puestos de nivel jerárquico superior en la región son puestos de planta política que suelen ser de libre nombramiento y remoción. El Cuadro 3 resume la situación de los 15 países para los cuales se obtuvieron datos actualizados. Solo en cuatro países de la región hay una combinación de puestos de planta política y cargos que son parte del servicio civil, cuyo acceso en teoría es por mérito, dentro de los cuatro primeros niveles del Gobierno. En Trinidad y Tobago (niveles 2 al 4), en Chile (niveles 3 y 4), en República Dominicana y Uruguay (nivel 4). Chile es un caso particular. El país cuenta con la línea jerárquica ministerial, cuyos funcionarios son de planta política, y la línea de servicios, cuyos funcionarios son parte del servicio civil y liderados por la Alta Dirección Pública, equivalente a los niveles 3 y 4 en otros países.

CUADRO 3 NATURALEZA DEL PUESTO Y FORMA DE INGRESO AL SECTOR PÚBLICO POR PAÍS								
PAÍS	NATURALEZA DEL PUESTO				FORMA DE INGRESO			
	NIVEL				NIVEL			
	1	2	3	4	1	2	3	4
ARGENTINA								
BRASIL								
CHILE								
COLOMBIA								
COSTA RICA								
REPÚBLICA DOMINICANA								
ECUADOR								
EL SALVADOR								
GUATEMALA								
HONDURAS								
PANAMÁ								
PARAGUAY								
PERÚ								
TRINIDAD Y TOBAGO								
URUGUAY								

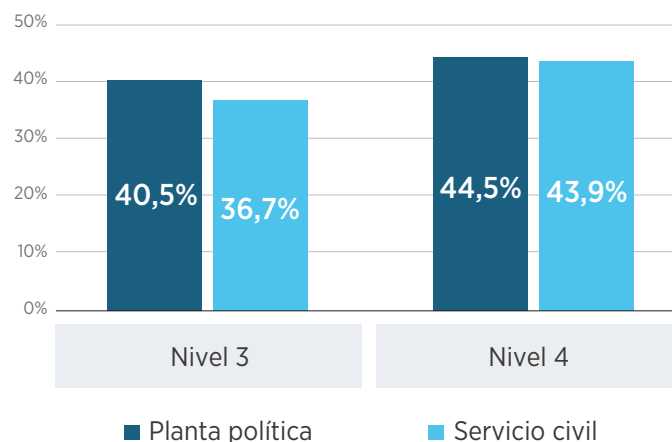
■ Planta política ■ Servicio civil ■ Libre nombramiento y remoción ■ Concurso

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



La información disponible no permite diferenciar con certeza si la naturaleza del puesto tiene alguna incidencia en la presencia de mujeres en cargos de liderazgo. Debido al escaso número de países con puestos de servicio civil entre los cuatro niveles del jerárquico superior, no es posible analizar en detalle si hay diferencias en la presencia de mujeres entre puestos de planta política y de servicio civil. Los datos disponibles muestran que hay mayor presencia de mujeres, para los niveles 3 y 4, en funcionarios de planta política comparado con aquellos del servicio civil (véase el *Gráfico 11*), pero es necesario determinar si esta diferencia es significativa. En cuanto a la presencia de mujeres por agencias (véase el *Gráfico 10*), resulta interesante que Chile y Trinidad y Tobago, los únicos países donde las mujeres tienen igual o mayor participación en áreas donde el dominio tradicional es masculino, son también los que cuentan con puestos de servicio civil para los niveles 3 y 4.

GRÁFICO 11 PRESENCIA DE MUJERES EN LOS NIVELES 3 Y 4

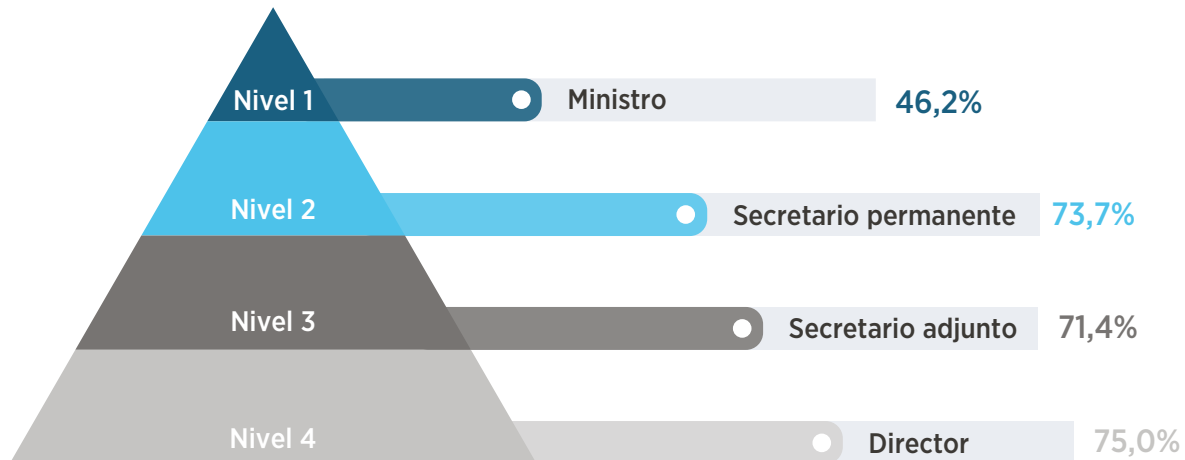


Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Trinidad y Tobago es un caso interesante para analizar con profundidad. El país caribeño se destaca por la alta participación de mujeres en cargos de liderazgo (68,8%). Es interesante que, en los niveles del 2 al 4, las mujeres ocupan más del 70% de los puestos. Estos son cargos del servicio civil a los que se accede por concurso. La participación cae al 46,2% en el nivel 1, esto es, para la máxima autoridad de las agencias (véase el *Gráfico 12*). Además, Trinidad y Tobago no presenta segregación horizontal, pues las mujeres tienen igual participación en todos los sectores (véase el *Gráfico 13*). Si bien no se puede asegurar que la alta participación es producto de la naturaleza del puesto, es sin duda un caso para revisar con más detalle.

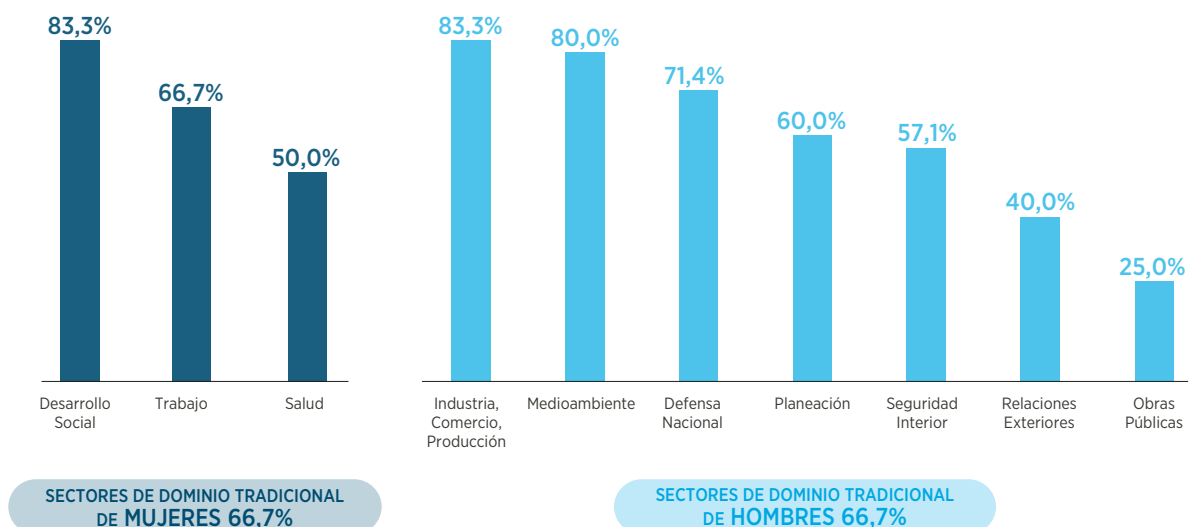


GRÁFICO 12 **PRESENCIA DE MUJERES EN TRINIDAD Y TOBAGO POR NIVEL JERÁRQUICO**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

GRÁFICO 13 **TRINIDAD Y TOBAGO, PARTICIPACIÓN DE MUJERES POR SECTOR**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

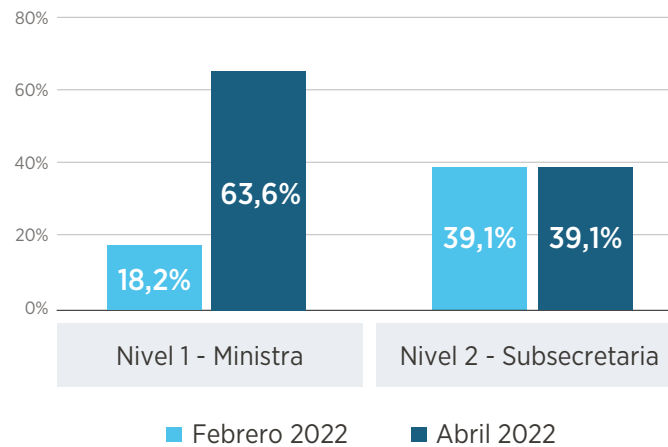


Debido a la naturaleza de los puestos y la forma de nombramiento –discrecional– de los puestos de alto nivel en el sector público, parece que la voluntad política de cambio sería suficiente. En la mayoría de los países de la región, los puestos de liderazgo en el sector público son cargos de confianza cuyo nombramiento es una decisión política. Esta realidad tiene dos implicaciones. Primero, debe considerarse al momento de diseñar políticas que reduzcan las barreras de acceso a mujeres en cargos directivos, por ejemplo, en la forma de reclutamiento para esos cargos. Segundo, muestra que, sin cambiar ninguna normativa, se podría incrementar la presencia de mujeres en cargos directivos del sector público, en la medida en que la mayoría de los países cuenta con las políticas estándar de acceso igualitario. Su implementación efectiva requeriría de la voluntad política para darle cumplimiento. El ejemplo de Chile confirma esta hipótesis: la reciente transición en el Gobierno elevó la participación de las mujeres en el nivel 1 de un 18% al 64%. La participación de las mujeres subió a nivel agregado, pero también para áreas donde tradicionalmente lideran los hombres, pasando del 25% al 40% (véase el *Gráfico 14*). Por otro lado, la volatilidad de los puestos políticos también recuerda que las ganancias en cuanto a la presencia de mujeres en puestos de liderazgo no están aseguradas. En contraste al caso de Chile, se observan los ejemplos de Perú y Brasil, donde ocurrió lo opuesto: con el cambio de Gobierno, la presencia de mujeres en el nivel 1 disminuyó (véase el *Gráfico 15*).

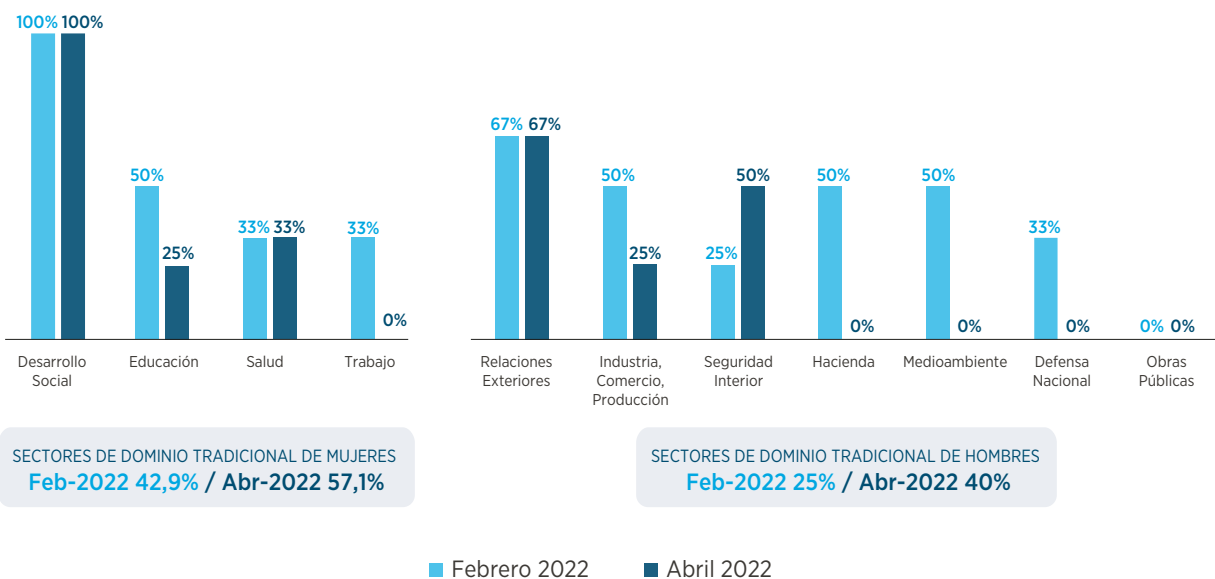


GRÁFICO 14 EL CASO CHILENO

PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO POR NIVEL JERÁRQUICO EN CHILE (FEBRERO DE 2022 FRENTE A ABRIL DE 2022)



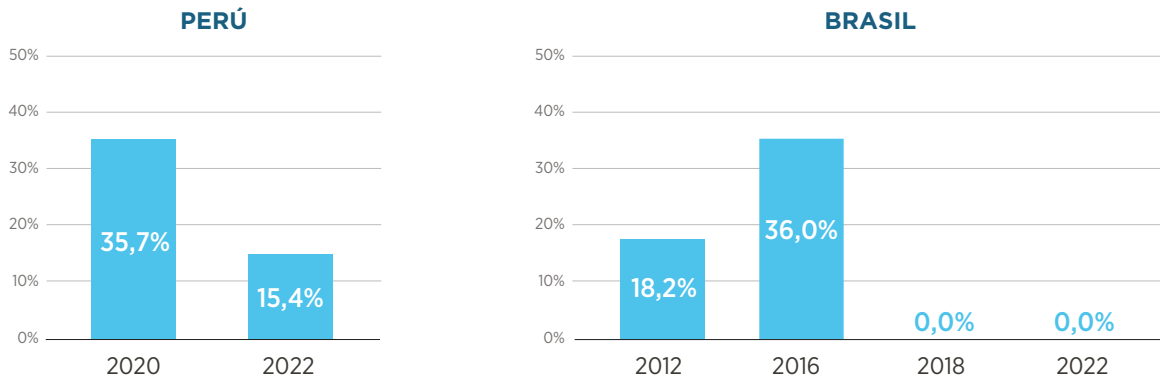
PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO POR SECTOR EN CHILE (FEBRERO DE 2022 FRENTE A ABRIL DE 2022)



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



GRÁFICO 15 **PORCENTAJE DE MINISTRAS EN PERÚ Y BRASIL**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Si bien la voluntad política es necesaria, no es suficiente para institucionalizar y sostener la presencia de mujeres en puestos de liderazgo a largo plazo. Su efecto demostrativo debería formalizarse a través de distintos instrumentos, varios de los cuales se detallan en la *Sección 4.2*. La desigualdad de género en las Administraciones públicas, muchas veces, se diluye detrás de la idea de neutralidad burocrática. Se da por hecho que las reglas de las carreras del servicio civil se diseñan sobre la base de un componente meritocrático y que, cuando fallan, es por intromisión política. Sin embargo, existe evidencia de la discriminación por género, en particular, del acceso de las mujeres a puestos gerenciales y ejecutivos. Por ejemplo, las trabajadoras de la salud se concentran en ocupaciones de menor estatus, como enfermeras y parteras, mientras que los hombres aún superan en número a las mujeres entre los médicos y especialistas.⁸⁰ Estas áreas se encuentran en los laterales de la pirámide y no suelen llevar a los puestos superiores de directores ejecutivos y gerentes. Así, las mujeres se enfrentan a “paredes de cristal”, barreras invisibles o estructuras que impiden a las mujeres desplazarse lateralmente a puestos de dirección.⁸¹ Las organizaciones burocráticas no solo no son neutrales,⁸² sino que tienen un rol clave en la reproducción de las desigualdades de género. Las burocracias, por ejemplo, refuerzan, en lugar de modificar, la división sexual del trabajo.⁸³

La aprobación y el mandato de ejecución de las políticas estándar de acceso igualitario a puestos públicos no es suficiente, si las capacidades de las agencias públicas y las condicio-

80. Banco Mundial, 2021.

81. OIT, 2016; Nasser, 2018; McCue y Roman, 2017.

82. Acker, 1990; Stivers, 2010.

83. Lerner, 1968; Ferguson, 2013.



nes del entorno necesarias para implementarlas no están presentes. Conforme lo explican y evidencian diversos estudios sobre las capacidades estatales para implementar políticas públicas, muchas de ellas, incluso conteniendo disposiciones obligatorias, no logran plasmarse en la realidad debido a obstáculos y limitaciones en las capacidades estatales que impiden su implementación (más en la *Sección 4.3*). La oferta de candidatas mujeres interesadas en aceptar un nombramiento o a aplicar a puestos de alto nivel puede estar restringida por factores no resueltos por la sola existencia de políticas de igualdad. En este sentido, una mayor cantidad de mujeres podría interesarse en dichos puestos si, por ejemplo, existieran servicios disponibles que facilitaran la combinación de sus responsabilidades laborales con las familiares. La oferta de candidatas se incrementaría también si se pusieran en marcha programas de entrenamiento en funciones directivas que cerraran la brecha de experiencia y conocimiento existente respecto de los candidatos masculinos (*Sección 4.2*).

El objetivo finalmente es pasar de tener burocracias pasivas a contar con burocracias activas. La *Sección 2.2* enfatizó la importancia de pasar de burocracias pasivas (alcanzar la paridad en el sector público) a burocracias activas, que inciden en políticas públicas que afectan la situación de las mujeres, incluyendo su presencia en cargos de liderazgo en las Administraciones públicas.⁸⁴ Para lograrlo, se deben diseñar intervenciones dentro del aparato estatal para crear las condiciones y capacidades necesarias para implementar las políticas de acceso igualitario y se debería aprovechar la presencia de mujeres en puestos donde se puede incidir en el diseño de dichas políticas. De esta forma, se genera un círculo virtuoso donde se amplifican políticas que afecten positivamente a las mujeres, en búsqueda de una igualdad sustantiva.

84. Wilkins y Keiser, 2006; Park y Mwihambi, 2022.



3.3 Normativa, elementos organizacionales y políticas públicas en la región

En la mayoría de los países existen normativas, organizaciones y políticas públicas para transversalizar políticas de género. En teoría, la región ha cumplido; en la práctica, el solo hecho de tener estos instrumentos no garantiza que se alcance el objetivo para el que fueron creados.



La mayoría de los países cuenta con algún tipo de normativa relacionada con la igualdad de género. El tipo de normativa difiere entre los países. En algunos casos es específica, como las cuotas de género, y en otros es de carácter general, como las leyes de igualdad (*Cuadro 4*). Si bien no todas estas consideraciones normativas influyen de manera directa en el aumento de la presencia de mujeres en puestos de decisión, sí son un indicador de la institucionalización de la perspectiva de género en cada país.

**CUADRO 4 NORMATIVA RELACIONADA CON IGUALDAD DE GÉNERO POR PAÍS**

País	Paridad en la Constitución	Cuotas de género en la Administración pública	Medidas en la normativa de empleo público	Leyes o decretos sobre igualdad de género
ARGENTINA				✓
BAHAMAS				
BARBADOS				
BELICE				
BOLIVIA	✓			
BRASIL				
CHILE			✓	✓
COLOMBIA		✓		
COSTA RICA			✓	✓
ECUADOR	✓		✓	
EL SALVADOR				✓
GUATEMALA				
GUYANA				
HAITÍ		✓		
HONDURAS				✓
JAMAICA				
MÉXICO	✓		✓	✓
NICARAGUA				✓
PANAMÁ		✓	✓	✓
PARAGUAY			✓	
PERÚ				✓
REPÚBLICA DOMINICANA			✓	
SURINAM				
TRINIDAD Y TOBAGO				✓
URUGUAY				✓
VENEZUELA				✓

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



Bolivia, Ecuador y México son los únicos países de la región que tienen la paridad de género para la Administración pública a nivel constitucional. Si bien la Constitución es el máximo cuerpo legal de un país, su mandato no está acompañado de mecanismos que aterricen estas disposiciones en acciones concretas o medidas que permitan verificar su cumplimiento. Es decir, en la práctica no es posible identificar si hay algún efecto. La participación de mujeres en puestos de liderazgo en la Administración pública tanto en Ecuador (34,3%) como en México (31,1%) está por debajo del promedio regional y lejana al aspirado 50%.

Medidas más concretas, como las cuotas de género, han sido efectivas en la función legislativa, pero en el Ejecutivo solo Haití, Panamá y Colombia las tienen vigentes en la región.

Durante los años noventa, diferentes gobiernos latinoamericanos establecieron cuotas de género en la rama legislativa y obtuvieron algunos resultados positivos.⁸⁵ Estas medidas no se adoptaron con el mismo entusiasmo en el Poder Ejecutivo, muchas veces incluso dentro de un mismo país. En 2022, 19 países de la región tienen cuotas de género para el poder legislativo que varían entre el 30% y el 50%⁸⁶ (*Anexo 3*). Del mismo modo, solo tres países tienen cuotas para el Poder Ejecutivo. Haití, a través de la enmienda constitucional en 2012, fija un mínimo de participación de mujeres para todos los niveles del 30%, Panamá, con la Ley n.º 4 de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres de 1999, obliga a una participación de al menos un 30% de mujeres como ministras, viceministras y directoras, mientras que Colombia, con su Ley de Cuotas de 2000, impone una participación mínima del 30% para todos los cargos administrativos. El último dato disponible de Haití mostraba una participación de mujeres de un 36% para cargos directivos⁸⁷ y un 33,3% a nivel ministerial.⁸⁸ Panamá y Colombia lideran el grupo de países en camino hacia una participación paritaria, con un 47,9% y un 47,1%, respectivamente. Los tres países respetan las cuotas establecidas. De los países analizados, Colombia, a diferencia de Panamá, no presenta segregación horizontal ni vertical (véase el *Recuadro 1*). Brasil implementó cuotas para mujeres, personas afrodescendientes y personas con discapacidades⁸⁹ en 2002. Sin embargo, mediante el Decreto n.º 10.087 derogó el cupo de género en 2019.

85. Rodríguez Gustá, 2008; Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer y Senk, 2020.

86. Chudnovsky *et al.*, pendiente de publicación.

87. PNUD y Universidad de Pittsburg, 2021 (dato a 2017).

88. OIG, 2022.

89. PNUD, 2019.



En siete países hay medidas de género en la normativa de empleo público, con distintos grados de inclusión. La normativa chilena⁹⁰ establece la representación paritaria entre hombres y mujeres en los cargos de jefatura y de responsabilidad directiva; además, da directrices que buscan conciliar las responsabilidades laborales con obligaciones familiares. Panamá, con la Ley n.º 56 de 2017, establece una participación de mujeres mínima del 30% en las juntas directivas estatales. Costa Rica, Ecuador, México y República Dominicana tienen la igualdad de género como un objetivo aspiracional y como un principio en los procesos de selección, pero sin aterrizarlo en una normativa más concreta. Paraguay es menos explícito todavía y únicamente habla de promover el acceso de las mujeres a cargos de decisión en la función pública.

90. Código de buenas prácticas laborales sobre no discriminación para la Administración central del Estado (2006).

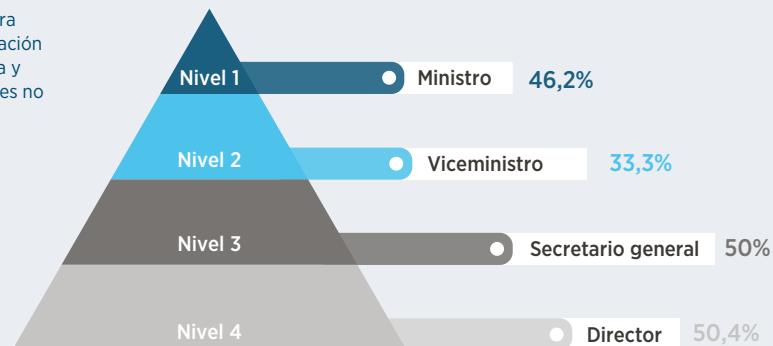


RECUADRO 1 EL CASO COLOMBIANO

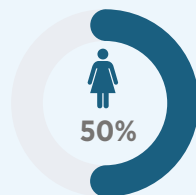
Aunque Colombia nunca ha tenido una mujer en la silla presidencial, las mujeres se han abierto camino en las diferentes carteras del Poder Ejecutivo, incluida la reciente elección de la primera vicepresidenta del país, quien además es afrocolombiana. En 2000, después de ocho años de discusión, Colombia adoptó una medida de acción afirmativa, la Ley de Cuotas,⁹¹ que ha sido clave para incrementar la participación de las mujeres en las altas esferas de la Administración pública. El caso colombiano se destaca porque la ley no solo establece cuotas, sino que además fija sanciones por incumplimiento, un caso único en la región. Los números parecen indicar que está funcionando. No solo porque el país se encuentra en los primeros puestos de la región en términos de presencia de mujeres en cargos de liderazgo (47%), muy cercano a la paridad, sino que, además, presenta una distribución similar en los cuatro niveles de la jerarquía y en los distintos sectores, rompiendo con los estereotipos de género. Señales de que se está rompiendo con la segregación horizontal y vertical. El impacto de las cuotas de género debe estudiarse en más detalle, pero indudablemente se destacan sus resultados.

PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO POR NIVEL

Colombia se encuentra cerca de una participación paritaria. La presencia y distribución de mujeres no muestra segregación horizontal ni vertical.

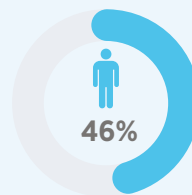


PORCENTAJE DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO POR SECTOR



- Desarrollo Social
- Educación
- Salud
- Trabajo

Dominio tradicional mujeres



- Producción
- Planeación
- Medioambiente
- Relaciones Exteriores
- Obras públicas
- Seguridad Interior
- Hacienda
- Defensa Nacional

Dominio tradicional hombres

91. La Ley de Cuotas establece que en los cargos directivos de las entidades públicas debe haber al menos un 30% de representación de mujeres, con objeto de garantizar su participación en los espacios en los que se da la toma de decisiones de las políticas públicas, la provisión de bienes y la prestación de servicios públicos.



En 12 países se observan leyes o decretos específicos sobre igualdad de género, pero su ámbito de acción es muy general. Incluyen temas como la igualdad de género en la Administración pública, la igualdad de oportunidades y de trato, mejorar las condiciones laborales para las mujeres y evitar la discriminación por género.



Una iniciativa clave para la transversalización de políticas de género es la creación de unidades de género dentro de los aparatos estatales. Los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) se crean para dirigir y coordinar las políticas de igualdad de género. De acuerdo con la literatura, para que los MAM funcionen de manera eficaz deben tener el nivel más alto posible en el Gobierno, tener recursos humanos y financieros suficientes, contar con mecanismos para la planificación, ejecución y seguimiento de sus acciones, y la oportunidad de influir en el desarrollo de todas las políticas gubernamentales.⁹²

En la región, los MAM se crearon a partir de la década de 1980 con diversos grados de jerarquía y atribuciones. En América Latina y el Caribe, los MAM han experimentado cambios a través del tiempo, en cuanto a nombre, atribuciones, objetivos y nivel jerárquico. Hoy, su nivel de institucionalidad y jerarquía es muy diverso. El primer MAM se creó en Jamaica en 1975 y el más reciente es el de Argentina en 2019 (*Recuadro 2*). La mayoría de los MAM se enfoca en el diseño e implementación de políticas públicas para fomentar la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y erradicar la violencia de género. Sin embargo, algunos también incluyen la promoción de derechos de la niñez, jóvenes y personas mayores, el empoderamiento de las mujeres y la rendición de cuentas y transparencia (*Anexo 4*).

92. ONU Mujeres, 2021b; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.



RECUADRO 2 EVOLUCION DEL MAM EN ARGENTINA

Argentina creó en 1992 el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) mediante un decreto presidencial. El CNM tuvo una trayectoria convulsa y no contaba con instrumentos para la transversalización de género en la Administración pública. Como resultado, en 2002, el CNM perdió jerarquía y se movió al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.⁹³ Luego, en 2017, el CNM se reemplazó por el Instituto Nacional de Mujeres (INAM) (Decreto 698/17), que gozaba de mayor jerarquía que su antecesor y tenía autonomía. Entre las políticas que impulsó, se destacaron la actualización del Plan Nacional de Violencia contra las Mujeres y el litigio estratégico y seguimiento de casos para protección de mujeres víctimas de violencia.⁹⁴ En 2019, se suprimió el INAM para dar paso al Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad. Con este cambio, el MAM argentino llegó a la más alta jerarquía. En la actualidad, su titular tiene plena participación en el Gabinete y, por lo tanto, su nivel de influencia puede ser mayor.⁹⁵

Todos los países analizados tienen un MAM, aunque no siempre con el presupuesto y la influencia deseados. Diez países tienen MAM con nivel jerárquico alto, con plena participación en el Gabinete (ministerios, oficinas adscritas a la Presidencia). Barbados, Colombia y Guatemala tienen MAM con nivel jerárquico medio, pues tienen acceso al Gabinete social o ampliado. En los 13 países restantes, los MAM no disponen de acceso al Gabinete y, por lo tanto, tienen un nivel jerárquico bajo (véase el *Gráfico 16*). Para los 16 países de los que se pudo obtener información, el presupuesto de los MAM representa en promedio el 0,05% del presupuesto general del Estado (PGE). Contrario a la expectativa teórica (a mayor nivel jerárquico del MAM, mayor presupuesto) y similar a lo encontrado en otros estudios,⁹⁶ los datos disponibles no muestran una relación clara entre el nivel jerárquico del MAM y el presupuesto que recibe. Ambas variables afectan las capacidades administrativas⁹⁷ y el grado de efectividad que tengan los MAM para transversalizar la perspectiva de género en el sector público.

93. Rodríguez Gustá *et al.*, 2017.

94. Rodríguez Gustá, 2021.

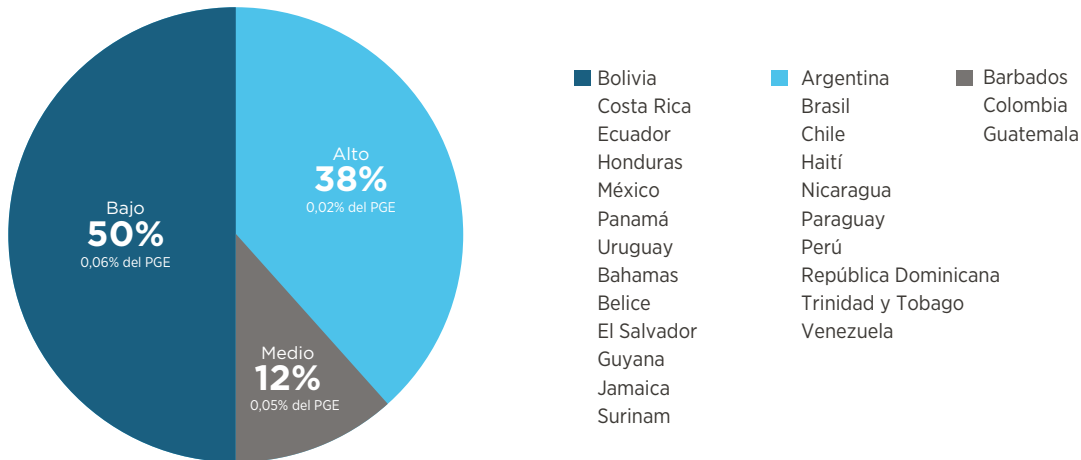
95. ONU Mujeres, 2021b; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

96. La evidencia de los MAM subnacionales en México muestra que una mayor jerarquía de estas agencias no implica un mayor presupuesto. De hecho, la asignación presupuestaria es contraintuitiva: existen agencias descentralizadas del Ejecutivo (bajo nivel jerárquico) con mayores presupuestos (Quintana Roo) que agencias con nivel de ministerios, el nivel más alto (Guerrero y Michoacán) (Ríos Cázares, 2017).

97. Se refiere a la habilidad del Estado para ordenarse, organizarse, generar recursos, hacer e impedir acciones (Calamari, 2012).



GRÁFICO 16 **NIVEL JERÁRQUICO DE LOS MAM**



Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.

Nota: PGE se refiere al Presupuesto General del Estado.

Como la transversalización de género es un mandato para todo el aparato estatal, es clave que existan mecanismos de coordinación; sin embargo, apenas un cuarto de los países lo tienen. Los mandatos transversales buscan infundir principios normativos a todo el aparato público por medio de estrategias deliberadas. Este tipo de mecanismos facilitan la institucionalización de la perspectiva de género porque involucran a diversos actores y sectores en la implementación de políticas y programas. Además, dado que la discriminación a la que se enfrentan las mujeres para acceder a puestos de liderazgo es un problema multicausal, es clave que las políticas que se diseñen e implementen para solucionarlo tengan un enfoque multisectorial que permita abordarlo desde distintas áreas del Estado. Sin embargo, apenas un 27% de los países analizados cuentan con mecanismos formales de este tipo: Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay.



Otro de los elementos claves para la transversalización de género son las políticas públicas de género dentro del aparato estatal.

Los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) tienen distintos objetivos en cada país (véase el *Anexo 5*). Los tres objetivos más habituales en la región son promover igualdad de oportunidades, la integración laboral y el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres. Más allá del peso político o la jerarquía de estos planes, su elaboración expresa el compromiso del Estado con la igualdad de género y conforma un eje en torno al cual deberían funcionar las otras políticas públicas. Por definición, los planes están vinculados a la institucionalidad de género (MAM) en cada país y no solo constituyen una importante expresión del trabajo llevado a cabo por dichos mecanismos, sino que también son un instrumento para el logro de su mayor legitimidad e institucionalización. De los 26 países analizados, salvo Guyana, todos cuentan con un Plan de Igualdad de Oportunidades. Vale destacar que los PIO de Brasil y Venezuela terminaron en 2015 y 2019, respectivamente, hasta el cierre de este estudio no se encontró una actualización. El de Ecuador terminó en 2021 y está en elaboración la versión 2022-2025. A pesar de ser un tipo de política muy utilizada, existen grandes desafíos de institucionalización. Uno de los principales obstáculos ha sido la dificultad de establecer clasificadores del gasto con enfoque de género, que permitan visibilizar las partidas presupuestarias para la igualdad de género a nivel de programas o de presupuestos vinculados a la planificación. Asimismo, la cantidad de recursos asignados para la igualdad de oportunidades ha sido tan marginal en la región que no permite el éxito de políticas como los PIO.⁹⁸

98. CEPAL, 2019.



La base normativa de los PIO permite conocer el avance de la institucionalización de la igualdad de género en cada país. En Bolivia, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay, el PIO se estableció a partir de un decreto del Ejecutivo. Aunque tienen una vigencia acotada, tienen la ventaja de estar respaldados por el titular del Ejecutivo y, en ocasiones, por sus ministros (Bolivia y Uruguay). En Chile y República Dominicana, el PIO se construyó en el marco la ley que rige al MAM. Argentina, Costa Rica, Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago crearon sus PIO atendiendo a lo establecido en su Plan Nacional de Desarrollo o documento equivalente. En Guatemala, el programa de igualdad surge con base en un Acuerdo Gubernativo entre todos los ministros y el secretario general de la República y en Venezuela surge como una herramienta de gestión del Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (véase el *Anexo 6*). Es importante mencionar que la definición de un PIO mediante decreto no garantiza, per se, el éxito de su implementación. El análisis de la base normativa de estos planes es relevante porque muestra que en la región se ha logrado instalar una lógica de gestión que permite mantener esta herramienta técnica y política a lo largo de los años y esto facilita la acumulación de aprendizajes. Independientemente de su base normativa, los PIO brindan un marco que garantiza la continuidad y la sostenibilidad.⁹⁹

Siete países cuentan con políticas que se articulan en torno a los PIO específicamente para promover la inclusión de las mujeres en cargos directivos en el sector público. Salvo en el caso argentino, la mayoría de estos documentos no hace referencia a las problemáticas respecto de la segregación horizontal y vertical. Brasil, Colombia, México, Panamá, Chile y Perú buscan fomentar la participación de mujeres en la toma de decisiones y, en algunos casos, Brasil y Colombia, en la política. Uruguay, por otro lado, establece la paridad de género para todas las ramas del Estado a 2020.

99. CEPAL, 2019.



4 De la formalidad a los resultados

América Latina y el Caribe requiere una agenda de género más ambiciosa en el sector público, que pase de cumplir con la formalidad al aprovechamiento del talento de las mujeres de la región.

4.1 Una agenda de género más ambiciosa en el sector público

Si los factores de igualdad no fueran suficientes para generar la urgencia de incrementar la participación de mujeres en la Administración pública, los amplios beneficios que conlleva su presencia en puestos de liderazgo deberían serlo. América Latina podría incrementar su PIB hasta en un 34% para 2025 si pudiera cerrar la brecha de género en el mercado laboral.¹⁰⁰ Esto es 2,6 billones de dólares adicionales para el beneficio de los ciudadanos. Además, como se ha enfatizado a lo largo del documento, hay evidencia del impacto positivo en el desempeño de las organizaciones públicas,¹⁰¹ la disminución de los niveles de corrupción¹⁰² y el mayor gasto social en educación, salud y protección ambiental¹⁰³ gracias a la presencia de mujeres en las políticas públicas.

4.1.1 ¿Por qué entonces no empezar en casa?

El sector público podría ser el referente en cada país de lo que significa cerrar la brecha de género. Se requiere voluntad política y priorizar acciones concretas, que sean medibles y alcanzables en el tiempo. Es momento de medir el avance en temas de género en función de los resultados, no de la simple adopción de normas, estándares y políticas que, en la práctica, no cambian nada.

100. El incremento del PIB gracias a la reducción de la brecha de género se lograría por tres razones. Primero, las mujeres no participan en la fuerza laboral en la misma cantidad que los hombres; aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral representa el 54 % del PIB incremental potencial. Segundo, las mujeres trabajan menos horas que los hombres (en la fuerza laboral) porque muchas tienen trabajos de medio tiempo; esto podría deberse en parte a su elección o a la dificultad de trabajar a tiempo completo dadas las responsabilidades familiares y del hogar. En tercer lugar, las mujeres están desproporcionadamente representadas en los sectores de menor productividad e insuficientemente representadas en los sectores de mayor productividad, como los servicios empresariales (MGI, 2015).

101. Opstrup y Villadsen, 2015; Park y Liang, 2021.

102. Jin, 2016.

103. Yañez-Pagans, 2015.



El acceso de mujeres a cargos de liderazgo en el sector público no debe estar simplificado a alcanzar la presencia paritaria, sino a una influencia real en la toma de decisiones. Eso implica no solo que exista presencia numérica, sino que también se elimine la segregación vertical y horizontal que hoy se evidencia en la región. Además, es necesario fomentar la participación activa de las mujeres para aprovechar el efecto positivo que, se ha evidenciado, generan en las organizaciones públicas¹⁰⁴ y en la economía.¹⁰⁵ Desde el sector público, con efectiva presencia de mujeres, se puede crear un efecto demostrativo para los demás sectores de la economía.

Para que surjan efecto las medidas afirmativas, establecidas en normas y leyes, deben ser concretas y medibles. Las políticas de acciones afirmativas, como las cuotas de género, buscan la presencia numérica de mujeres y, en consecuencia, se vinculan con la representación pasiva y, por lo tanto, con la igualdad formal. Para que sean efectivas, se necesitan más que meros enunciados. Una de las características de la normativa de cuota de género en Colombia, por ejemplo, es que aterriza la intención de la paridad de género en metas cuantificables por año e incluso establece sanciones por su incumplimiento. El reconocimiento genérico de paridad en todo, incluso a nivel constitucional como en el caso de México, Ecuador y Bolivia, es un primer paso, pero no produce cambios concretos si no se materializa en acciones específicas que incidan en las dinámicas de acceso, permanencia y movilidad del empleo público.

Para alcanzar la igualdad sustantiva se requieren políticas para transversalizar la perspectiva de género a todas las áreas del quehacer estatal. Debido a que la transversalización es una idea vaga, se debe operativizar a través de estrategias concretas, MAM y PIO, tomando en cuenta que la organización estatal no es neutra en relación con el género. Las burocracias estatales reproducen roles y estereotipos de género que tienen como consecuencia la discriminación de las mujeres. En particular, esto se observa en la dificultad que tienen las mujeres para acceder a puestos de liderazgo y su presencia concentrada en ciertos sectores.

Tener organizaciones enfocadas en la igualdad de género, MAM, no es suficiente. Se requiere dotarlas de las capacidades y recursos para cumplir su mandato. Todos los países cuentan con un MAM con diversos grados de jerarquía. Sin embargo, no siempre disponen de la capacidad estatal que se necesita para influir en las políticas de género. El siguiente paso es evaluar si cumplen sus objetivos. La literatura especializada indica que, aun cuando existe una expresión de voluntad política al más alto nivel del Gobierno a favor de la igualdad de género, la implementación exitosa de políticas de género depende la capacidad estatal de las agencias y no, de manera exclusiva, de su jerarquía.

104. Opstrup y Villadsen, 2015; Park y Liang, 2021.

105. MGI, 2015.



Los planes de igualdad de oportunidades en la región, más allá de expresar el compromiso Estado con la igualdad de género, deberían ser instrumentos que guíen una efectiva implementación de medidas. Aunque los PIO se han adoptado en la mayoría de los países, existen grandes desafíos para su institucionalización. Se observan dificultades a la hora de priorizar estrategias y medidas, y por los compromisos insuficientes de los distintos actores del Estado para hacerse cargo de sus responsabilidades institucionales en materia de género.

La creación de instrumentos de transversalización de género debe acompañarse del fortalecimiento de la capacidad estatal y la creación de condiciones que faciliten su implementación efectiva. Para que los MAM y los PIO tengan efectividad e impacto en la agregación de mujeres a los puestos de liderazgo del sector público, dichos instrumentos de gestión pública deben enfocarse también en construir las capacidades estatales y condiciones necesarias en las agencias públicas, para que las mujeres pueden competir y ejercer los puestos públicos de liderazgo en igualdad de condiciones. Ello supone la competencia y selección neutral para dichos puestos, pero también (y con gran relevancia) la creación de las condiciones laborales que remuevan los obstáculos que impiden una mayor participación de mujeres (por ejemplo, programas, servicios y normatividad enfocada a mejorar la conciliación y la corresponsabilidad entre la vida laboral y personal o herramientas que fortalezcan sus habilidades y capacidades en puestos de liderazgo).

Es clave fomentar la presencia de liderazgos de mujeres que promuevan el valor de su adopción y no sean meros roles simbólicos. Si bien la presencia numérica de las mujeres en cargos de liderazgo importa, este no debe ser el fin en sí mismo. Se debe considerar una agenda de género que modifique las circunstancias que impiden a las mujeres ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de políticas.

Así como la existencia de un liderazgo de género no se acota a la presencia de mujeres, tampoco se reduce a la existencia de acciones afirmativas, como las cuotas de género. Aunque el artículo 4 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación (CEDAW, 1979) promueve la adopción por los Estados Parte de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas), sostiene que esas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad sustantiva. La región debería aspirar a que no se requieran acciones afirmativas y a que estudios como este no sean necesarios porque la presencia de mujeres en cargos de liderazgo se haya normalizado. Esto obliga a que se tomen acciones ahora.



4.2 Propuestas para reducir las brechas de género

Existen consensos en la literatura sobre medidas de intervención para reducir las brechas de género. Hay acuerdos sobre las capacidades, características y condiciones que deben sumarse al empleo público para aumentar la presencia de mujeres en cargos de liderazgo y, a su vez, lograr que ese aumento numérico se traduzca en cambios sustantivos para todas las mujeres dentro de las Administraciones públicas.¹⁰⁶ Los estudios destacan cuatro ejes de intervención, varios de los cuales ya se han analizado en este estudio.

- 1. Las políticas de acción afirmativa son intervenciones temporales que buscan garantizar el acceso a recursos o derechos de diferentes grupos vulnerables para contrarrestar situaciones de discriminación.**¹⁰⁷ Hay acciones directas, como las cuotas de género implementadas en América Latina y el Caribe en cargos electivos de decisión,¹⁰⁸ pero escasas en las Administraciones públicas.¹⁰⁹ Solo Haití, Colombia y Panamá las han adoptado (Sección 3.3). Las medidas indirectas, como la reorganización de puestos laborales para facilitar la promoción de mujeres a cargos de mayor responsabilidad,¹¹⁰ promueven transformaciones en la estructura institucional para que, eventualmente, exista una mayor representación de mujeres en las jerarquías organizacionales.¹¹¹
- 2. Un primer conjunto de capacidades institucionales que deben crearse son mecanismos de arreglo organizacional necesarios para transversalizar las políticas de género, como los Mecanismos de Adelanto de Mujeres (MAM) y los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO).** Los MAM operan desde adentro del aparato estatal para impulsar políticas sensibles al género, como políticas de cuidado y balance vida-trabajo. Debido al papel central de los MAM para llegar a la igualdad sustantiva, resulta clave analizar si estos tienen las capacidades estatales y de gestión que les permitan implementar, de manera efectiva, la transversalización de género en todo el Estado, incluido un mandato claro para ordenar y transversalizar las medidas que impulsan la igualdad efectiva, las funciones necesarias para coordinar su implementación y hacerles seguimiento, así como los recursos presupuestales

106. OCDE-BID, 2018, 2019; PNUD, 2018, 2019; Banco Mundial, 2019; FEM, 2021; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; ONU Mujeres, 2021a.

107. O'Neill, 2021; Piscopo y Wylie, 2020; PNUD, 2018; Gürtler y Gürtler, 2019.

108. Rodríguez Gustá, 2008; Freidenberg, 2020; Schwindt-Bayer y Senk, 2020.

109. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

110. Por ejemplo, si las responsabilidades están repartidas de tal forma que las personas en puestos de servicio tengan también algún componente técnico a cargo para mantenerse actualizadas o para adquirir experiencia a fin de subir de nivel.

111. Rodríguez Gustá, 2008.



necesarios para dicho fin. Junto a los MAM están los planes de acción nacional que impulsan a la igualdad de género como prioridad y de manera transversal a toda la Administración pública.¹¹² Un ejemplo de ello son los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO).

3. Un segundo grupo de capacidades se orienta a incorporar diversas políticas y prácticas en la gestión de recursos humanos en el sector público.¹¹³ Para lograr la igualdad sustantiva en las Administraciones públicas y contrarrestar la discriminación que existe es importante que el Estado cuente con una estrategia de gestión de recursos humanos (GRH) que incluya la perspectiva de género en todas sus etapas. El modelo de GRH, desarrollado por el BID en función de la Carta Iberoamericana de la Función Pública,¹¹⁴ es un excelente punto de referencia (véase el *Gráfico 17*). Ya existe una adaptación de este modelo para incluir la perspectiva de género en la GRH en el sector privado, por parte de la OIT.¹¹⁵

GRÁFICO 17 MODELO ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Fuente: Longo, 2002.

112. Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mujeres, 2021b; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.

113. Weber, 1964; Evans y Rauch, 1999; Zvanic y Iacoviello, 2005; Cortázar Velarde *et al.*, 2014.

114. Longo, 2002; Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Iacoviello, 2016; Porrúa *et al.*, 2021.

115. OIT, 2016.



Existen varios mecanismos para que la carrera laboral de las mujeres no sea limitada por sesgos y estereotipos de género. Sobre la gestión del empleo, por ejemplo, la evidencia muestra que los empleadores tienden a valorar la competencia y el compromiso entre los hombres solicitantes, pero, en cambio, privilegian a las mujeres solicitantes que son percibidas como agradables.¹¹⁶ Asimismo, es común que las mujeres se autoexcluyan de los procesos de reclutamiento para el servicio civil debido a que las políticas institucionales no son neutrales al género. Una manera de hacerlo es mediante el diseño de perfiles de requerimiento de puesto que sean objetivos, sin prejuicios sexistas y orientados a las competencias requeridas.¹¹⁷ En cuanto a la gestión del rendimiento, la evidencia muestra que las metas, estándares y criterios de desempeño deben ser objetivos y estar claramente estipulados para que no existan estándares diferentes para hombres y mujeres como “evaluaciones 360°”¹¹⁸ o “evaluaciones del desempeño por competencias”.¹¹⁹

4. Un tercer grupo de medidas para implementar en las agencias públicas tiene por objeto crear las condiciones que compensen roles usualmente ejercidos por las mujeres, como el cuidado familiar, y que pueden convertirse en obstáculos para su participación en puestos de liderazgo. Contar con licencias parentales, guarderías, estancias infantiles, cuarto de lactancia o flexibilidad de los horarios laborales en los centros de trabajo permiten a las mujeres conciliar la vida familiar y laboral al facilitar que desempeñen sus funciones laborales.¹²⁰ La información sobre este tipo de iniciativas es limitada y no se puede realizar un análisis comparado sobre su implementación en América Latina y el Caribe. Este tipo de intervenciones aún son poco comunes. Por lo tanto, es preciso incorporar este tipo de variables organizacionales al análisis de la representación pasiva y activa para tener un diagnóstico más completo.

El problema no es la ausencia de mecanismos para mejorar la igualdad sustantiva, sino que los existentes no se han implementado de manera efectiva. Este problema es común en el desarrollo y en la puesta en práctica de las políticas públicas. El reto no está en qué hacer, sino en cómo hacerlo. Grandes reformas requieren cambios graduales efectivamente implementa-

116. Quadlin, 2018.

117. OIT, 2016.

118. Se refiere al proceso de retroalimentación sobre competencias profesionales y personales que recibe un empleado por parte de sus compañeros de trabajo. Este modelo de evaluación rompe el paradigma de que únicamente los puestos superiores pueden calificar las competencias de sus subordinados o subordinadas. Algunas de sus ventajas son que se basa en el principio de igualdad, busca evitar prácticas discriminatorias en el proceso de evaluación del rendimiento y disminuye el riesgo de perjudicar el desempeño por evaluar con criterios subjetivos ajenos al trabajo realizado.

119. Este tipo de evaluación, a diferencia de las puntuaciones tradicionales que comparan unas personas con otras, diagnostica la manera en que el potencial individual coincide con las actividades y proyectos de la empresa. Asimismo, permite pronosticar los posibles ámbitos de desarrollo futuro del colaborador o colaboradora evaluados.

120. Báez, 2018; Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mujeres, 2021b.



dos en la trayectoria correcta. En esa línea, el conjunto de recomendaciones que se propone combina lo que se ha visto que funciona, en función de la literatura y experiencia internacional, con estrategias para mejorar la implementación de acciones. De nada serviría otro documento con grandes líneas de acción que, en la práctica, no concreten ningún cambio. Aspiramos a que líneas de acción concretas, medibles y posibles en el corto plazo sean un primer paso para consolidar los cambios estructurales que necesita la región para alcanzar la igualdad de género sustantiva. Para ello, se precisa trabajar en diversos aspectos de manera simultánea y combinar todas las estrategias posibles.

4.2.1 Tres líneas de acción hacia la verdadera igualdad de género

1. Romper barreras de acceso para alcanzar la igualdad formal

El primer reto es lograr el acceso de las mujeres a puestos de liderazgo y toma de decisiones en el sector público. De esa manera, las burocracias representarían a las sociedades en las que operan: burocracias pasivas. La evidencia muestra que las medidas de acción afirmativa, cuando están bien diseñadas, funcionan. Es importante que el diseño de estas medidas considere que, en la mayoría de los países de la región, los cuatro niveles de más alto liderazgo son de planta política (*Sección 3.2.4*).

1. Implementación de medidas de acción afirmativa

- a. Metas de género, con objetivos claros, cuantificables, con un límite de tiempo y con evidencia de cumplimiento.** Las metas se pueden establecer de manera general, por puesto, o incluso con la exigencia de intercalar puestos por género. Para ello, es esencial contar con información de calidad y transparentarla, por ejemplo, con metas públicas y portales de información que permitan evidenciar su cumplimiento. Colombia podría ser un caso interesante para explorar en más detalle.
- b. Procesos de selección de personal estratégicamente utilizados.** Es importante incorporar la perspectiva de género en los procesos de reclutamiento, contratación, evaluación y ascenso para eliminar los estereotipos de género y reducir las barreras a las que se enfrentan las mujeres.¹²¹ Existen distintas herramientas como medidas de discriminación positiva a través de concursos exclusivos para mujeres, diseñar perfiles de puestos neutros, procesos de selección ciegos donde no se considera el género de los participantes.

121. PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021.



2. Facilitar las condiciones para lograr una igualdad sustantiva, con una participación activa de mujeres en la toma de decisiones y el ciclo de las políticas públicas

Como ha evidenciado este análisis, no basta con alcanzar la paridad si las mujeres están ausentes en la toma de decisiones en el sector público. Se necesitan burocracias activas. La presencia de mujeres en el diseño y la implementación de políticas públicas no solo responde a un criterio de igualdad sino de efectividad. Se puede utilizar la fuerza del sector público para generar un círculo virtuoso que genere el espacio y las condiciones para implementar una agenda de género más ambiciosa.

1. Utilizar los instrumentos existentes para la transversalización de políticas de género y fortalecerlos.

No basta con crear MAM y tener PIO si las agencias estatales no cuentan con la debida capacidad de ejecución. Una agenda de género efectiva debe priorizar el fortalecimiento de la capacidad estatal para priorizar acciones estratégicas, fijar metas y objetivos concretos, monitorear su avance y tomar acción oportuna cuando se requiera. Instrumentos existentes como la implementación de delivery units (unidades de cumplimiento) en los MAM podrían ayudar a concretar resultados. De igual forma, se podría tomar ventaja de la experiencia de la banca multilateral en la transversalización de género en sus proyectos y utilizarlo en el desarrollo de nuevas herramientas para medir su implementación en el sector público.

2. Utilizar activamente las políticas de recursos humanos en la gestión pública para democratizar el acceso a mujeres al sector público y específicamente al alto Gobierno.

Para lograr la igualdad sustantiva en las Administraciones públicas, es importante que el Estado cuente con una estrategia de gestión de recursos humanos que incluya la perspectiva de género en todas sus etapas.

a. Sistema de gestión de recursos humanos con perspectiva de género. El modelo de GRH, desarrollado por el BID en función de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (véase el *Gráfico 17*), es un excelente punto de referencia de todas las áreas a tomar en cuenta para mejorar la participación de mujeres en el sector público con especial énfasis en puestos de liderazgo.

b. Crear mecanismos de apoyo a las mujeres que permitan aumentar su influencia y efectividad en el cargo. Que las mujeres alcancen puestos de liderazgo es el primer paso. Lo que sigue es aprovechar su talento. Para ello, se pueden crear programas orientados a mujeres en puestos de liderazgo que les brinde herramientas para ejercer sus funciones y una red de acompañamiento. Chile, por ejemplo, tiene la [Red de Mujeres Líderes en el Estado](#). El rol de los hombres también es fundamental para acelerar el acceso de mu-



jeros a niveles directivos. Cuando los hombres líderes se comprometen con la igualdad y se convierten en campeones (*champions*), incentivan a otros hombres a apoyar a las mujeres y contribuyen a nivelar la cancha.

- c. Adoptar medidas que faciliten la conciliación y la corresponsabilidad de la vida familiar y laboral.** Implementar cambios directamente en las organizaciones, como guarderías, estancias infantiles, cuarto de lactancia o flexibilidad de los horarios laborales.¹²² El desarrollo de nuevas herramientas tecnológicas y mayor uso del teletrabajo también puede aportar a brindar más flexibilidad y facilitar una mejor distribución de responsabilidades en el hogar.

3. Información para una mejor toma de decisiones

- 1. Contar con información desagregada y periódica sobre la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en el sector público.** Sin información es poco probable que se puedan diseñar intervenciones eficaces. La evidencia muestra que existe una importante brecha tanto en disponibilidad como calidad de la información en los distintos países de la región.¹²³ Este análisis evidenció la necesidad de contar con datos desagregados y comparables que permitan entender con mayor claridad dónde están las brechas y tomar acciones concretas.
- 2. Diseñar herramientas que permitan monitorear el avance en los objetivos estratégicos respecto a la presencia de mujeres en puestos de liderazgo en el sector público.** Una de las lecciones del análisis realizado es que no bastan las buenas intenciones. Estas deben traducirse en políticas concretas, medibles y con límites de tiempo que permitan identificar alertas oportunamente, tomar acciones correctivas y medir el cumplimiento de objetivos.

4.3 Cinco áreas donde se puede profundizar el análisis

- 1. Determinantes de las brechas de género.** El objetivo de este estudio fue evidenciar las brechas de género en la Administración pública. Una siguiente investigación podría ampliar los países del estudio y profundizar en las causas, a nivel normativo, organizacional, de sociedad y del mercado de trabajo, que inciden en el acceso y permanencia de mujeres en puestos de liderazgo en el sector público.

122. Báez, 2018; Bustelo *et al.*, 2021; ONU Mujeres, 2021b.

123. CEPAL, 2020; PNUD y Universidad de Pittsburgh, 2021; ONU Mujeres, 2021b.



- 2. Estudios de casos.** Una investigación más detallada de algunos países permitirá entender mejor la implementación de ciertas medidas y extraer valiosas lecciones para otros países de la región. Se identificaron países con grandes avances en resultados, como Colombia, otros con alta participación pero que mantienen la segregación horizontal y vertical, como Costa Rica, países donde los puestos del servicio civil están dentro de los cuatro niveles jerárquicos más altos, como Trinidad y Tobago, y otros donde la participación aún es baja pese a la adopción de políticas interesantes, como Chile.
- 3. Sistemas de Gestión de Recursos Humanos (GRH).** Esta nota técnica destacó la importancia de que el Estado cuente con una estrategia de GRH que incluya la perspectiva de género en todas sus etapas, y este es un tema en el que se puede profundizar. Además, se puede entender mejor las diferencias entre funcionarios del servicio civil y políticos. En la gran mayoría de los países, los cuatro niveles más altos de la Administración pública son puestos políticos, de libre nombramiento y remoción. Este estudio podría extenderse uno o dos niveles más para entender si el tipo de cargo y el modo en el que se accede a él tienen alguna implicación en la brecha de género.
- 4. Discutir en más detalle sobre el rol de las mujeres dentro de la Administración pública, especialmente en los niveles 3 y 4.** Si bien la presencia de mujeres es mayor en estos niveles, el estudio no diferenció entre el tipo de rol que adoptan. Un área para explorar a futuro es diferenciar la presencia de mujeres en las áreas agregadoras de valor, aquellas relacionadas directamente con los objetivos estratégicos de la institución, y las áreas de apoyo, las que sustentan a las actividades primarias de una organización.
- 5. Identificar las perspectivas y propuestas diferentes que traen las mujeres al diseño y ejecución de las políticas públicas.** La literatura existente muestra diversos elementos de valor público que las mujeres en puestos de liderazgo estatal traen a las políticas públicas. Este valor público adicional es un aporte que se basa en las propias perspectivas y experiencias de género que tienen las mujeres, por lo que es fundamental mostrar dicho valor agregado para tener aún mayor evidencia sobre el importante rol de las mujeres para incrementar la calidad de las políticas públicas.



5 Anexos

5.1 Anexo 1. Principales instrumentos normativos

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (1979)⁶

Convención internacional adoptada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1979 y es considerada la **Carta de Derechos de las mujeres**. Los Estados que firman la Convención, se comprometen a tomar una serie de medidas para poner fin a la discriminación contra la mujer en todas sus formas (ONU, 1979).

Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1985)^E

En esta conferencia ya no se considera solo que la incorporación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida sea un derecho legítimo de éstas, sino que se plantea como necesidad de las propias sociedades contar con la riqueza que supone la participación de las mujeres. Se señalan tres tipos de medidas: medidas de carácter jurídico, medidas para alcanzar la igualdad en la participación social y medidas para alcanzar la igualdad en participación política y en los lugares de toma de decisiones (ONU, 1985).

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém do Pará, 1994)^E

Es la convención interamericana más importante que existe en términos de derechos de las mujeres. Se formó para prevenir, sancionar y erradicar la violencia física, sexual y psicológica contra la mujer en la vida pública, privada y aquella perpetrada por el Estado (Organización de los Estados Americanos, 1994).

Declaración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995)⁶ y Plataforma de Acción de Beijing (1995)^E

Esta convención internacional se considera el **segundo hito mundial en el combate contra la discriminación de la mujer**. El tratado se adoptó en 1995 por la ONU y reafirma los derechos de la mujer, con especial referencia a todos aquellos aspectos de la vida de las mujeres que son vulnerados por su condición de género. De esta conferencia surge la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995 cuyo objetivo fue acelerar las estrategias orientadas hacia el progreso de la mujer y eliminar todos los obstáculos que dificultan su participación en todas las esferas de la vida pública y privada, en los ámbitos económico, social, cultural y político. Para la aplicación de la plataforma, cada país debe promulgar leyes y formular estrategias, políticas, programas y prioridades para el desarrollo inclusivo en términos de género (ONU, 1995).



Consenso de Quito (2007)^E

Acuerdo entre 33 países de América Latina y el Caribe en el que se comprometen a adoptar todas las medidas de acción positiva y los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política. Su objetivo es alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivos, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local. En materia laboral, pide garantizar la eliminación de todas las condiciones laborales discriminatorias, precarias e ilegales y alentar la participación de las mujeres en sectores de trabajo creativos, innovadores y que superen la segregación laboral sexista (CEPAL, 2007).

Resolución 66/130: La participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2011^E

Esta resolución destaca la importancia de la participación política de las mujeres en todos los contextos. Llama a los Estados Miembros de las Naciones Unidas a adoptar una serie de medidas de inclusión de las mujeres y de no violencia y discriminación (ONU, 2011).

Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia (2014)^E

Es una comisión que forma parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Su objetivo estimular el diálogo y la investigación sobre la perspectiva de género y su incorporación en los poderes judiciales de los países y se basa en las recomendaciones de la CEDAW (1979) y de la Plataforma de Beijing (1995). Además, está encargada de dar seguimiento, elaborar y modificar instrumentos normativos, procesos y mecanismos para que la incorporación de la perspectiva de género en los poderes judiciales se institucionalice (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2014).

Estrategia de Montevideo (2017)^G

Se desarrolló con vistas a cumplir con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a nivel regional (ONU, 2019). Propone medidas para superar los principales obstáculos en los procesos de institucionalización de la igualdad de género y los derechos de las mujeres en la estructura de los Estados. Las medidas de la estrategia guían las políticas públicas sectoriales y transversales orientadas a eliminar las desigualdades de género y contribuir al desarrollo sostenible (CEPAL, 2019).

Tipo de documento: **G:** general; **E:** específico.

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



5.2 Anexo 2. Metodología del estudio

5.2.1 Fuentes de información por país

La recolección de la información de esta primera edición del estudio se realizó con fecha de corte ubicada entre diciembre 2021 y marzo 2022, lo que permite trabajar con datos comparables temporalmente.

El análisis de los datos es a nivel nacional y se basa en una combinación de las respuestas de los países, fuentes secundarias y consultas con expertos, sobre todo con relación a presupuesto.¹²⁴

CUADRO 5 FUENTES DE INFORMACIÓN POR PAÍS

PAÍS	PRESENCIA DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO				VARIABLES NORMATIVAS, ORGANIZACIONALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
	Fuentes primarias ¹²⁵	Fuentes secundarias ¹²⁶	Fecha de corte	Fuente	Fuentes primarias	Fuentes secundarias
ARGENTINA		✓	Mar-22	Mapa del Estado		✓
BAHAMAS						✓
BARBADOS						✓
BELICE						✓
BOLIVIA						✓
BRASIL		✓	Feb-22	Sitio gov.br		✓
CHILE	✓		Mar-22	Dirección Nacional del Servicio Civil	✓	✓
COLOMBIA	✓		Feb-22	Administrative Department of the Public Function with SIGEP data	✓	✓
COSTA RICA	✓		Ene-22	Ministerio de Hacienda con datos del Sistema Integra (Cubo de Empleo)	✓	✓

124. Argentina: Laura Cafarelli; México: José Carlos Fernández; Perú: Cynthia Sú; Brasil: Rafael Leite.

125. Información entregada directamente por las contrapartes en cada país.

126. Información pública en sitios web institucionales y oficiales.


CUADRO 5 FUENTES DE INFORMACIÓN POR PAÍS *(continuación)*

PAÍS	PRESENCIA DE MUJERES EN PUESTOS DE LIDERAZGO				VARIABLES NORMATIVAS, ORGANIZACIONALES Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
	Fuentes primarias ¹²⁵	Fuentes secundarias ¹²⁶	Fecha de corte	Fuente	Fuentes primarias	Fuentes secundarias
ECUADOR	✓		Feb-22	Ministerio de Trabajo	✓	✓
EL SALVADOR		✓	Mar-22	Sitios web institucionales		✓
GUATEMALA	✓		Mar-22	Oficina Nacional del Servicio Civil	✓	✓
GUYANA						✓
HAITÍ						✓
HONDURAS						✓
JAMAICA						✓
MÉXICO		✓	Feb-22	Portal de transparencia		✓
NICARAGUA						✓
PANAMÁ	✓		Mar-22	Dirección General de Carrera Administrativa		✓
PARAGUAY	✓		Feb-22	Secretaría Técnica de Planificación		✓
PERÚ	✓		Feb-22	Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR	✓	✓
REPÚBLICA DOMINICANA	✓		Feb-22	Ministerio de Administración Pública	✓	✓
SURINAM					✓	✓
TRINIDAD Y TOBAGO	✓		Feb-22	Ministry of Planning and Development	✓	✓
URUGUAY	✓		Dic-21	Observatorio de la Oficina Nacional del Servicio Civil	✓	✓
VENEZUELA						✓

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



5.2.2 Recopilación de información

Variables sobre la presencia de mujeres

Una vez recolectada la información, ya sea de fuentes primarias o secundarias, se sistematizaron los datos recolectados en la matriz de homologación de puestos. Como muestra en el ejemplo de abajo, esta matriz permite ver de forma detallada para cada país:

- Nombre del ministerio/agencia.
- Nombre del puesto.
- Naturaleza del puesto (planta política o servicio civil).
- Regla de acceso (confianza o concurso).
- Cantidad total de puestos.
- Cantidad de puestos vacantes.
- Cantidad de cargos ocupados por hombres y mujeres.
- Porcentaje de participación de mujeres (se calcula tomando como denominador la cantidad de puestos efectivamente ocupados, el neto entre el total de puestos menos las vacantes).

CUADRO 6 EJEMPLO DE SISTEMATIZACIÓN DE DATOS EN MATRIZ DE HOMOLOGACIÓN

NOMBRE DEL PAÍS									
Ministerio	Nivel	Puesto	Naturaleza del puesto	Regla de acceso	Total de puestos	Vacantes	M	F	Porc. F
ECONOMÍA	1	Ministro/a	Planta política	Confianza	1	0	1	0	-
	2	Secretario/a	Planta política	Confianza	8	0	5	3	37,5
	3	Subsecretario/a	Planta política	Confianza	18	0	10	8	44,4
	4	Director/a Nacional	Servicio civil	Concurso	43	0	30	13	30,2
DESARROLLO SOCIAL	1	Ministro/a	Planta política	Confianza	1	0	1	0	-
	2	Secretario/a	Planta política	Confianza	8	0	3	5	62,5
	3	Subsecretario/a	Planta política	Confianza	10	1	6	3	37,5
	4	Director/a Nacional	Servicio civil	Concurso	33	2	15	16	55,2



Homologación de puestos

CUADRO 7 HOMOLOGACIÓN DE PUESTOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE				
NIVEL	1	2	3	4
ARGENTINA	Ministro/a	Secretario/a	Subsecretario/a	Director/a Nacional o General
BRASIL	Ministro/a	Secretario/a Especial Secretario/a Ejecutivo/a	Secretario Especial Adjunto Secretario Ejecutivo Adjunto Secretario/a	Secretario/a Adjunto Subsecretario
CHILE	Ministro/a	Subsecretario/a	ADP Primer Nivel	ADP Segundo Nivel
COLOMBIA	Ministro/a Director Departamento Nacional	Viceministro/a Subdirector/a	Secretario/a General	Director/a Técnico/a Director/a de Academia
COSTA RICA	Ministro/a	Viceministro/a Gerente/a General	Director General Director Ejecutivo Director de Área Oficial Mayor Subgerente	Jefe/a de Servicio Civil Subdirector
ECUADOR	Ministro/a Secretario/a Nacional	Viceministro/a	Subsecretario/a Coordinador/a General	Director/a Nacional Director/a Coordinador/a
GUATEMALA	Ministro/a	Viceministro/a		
MÉXICO	Secretario/a	Subsecretario/a Oficial Mayor	Titular de Unidad	Jefe/a de Unidad
PANAMÁ	Ministro/a	Viceministro/a	Director/a General Director/a Ejecutivo/a Director/a	Subdirector/a
PARAGUAY	Ministro/a	Viceministro/a Subsecretario/a Coordinador General	Secretario/a General Director/a Nacional o General	Director/a Coordinador/a Jefe/a de Departamento
PERÚ	Ministro/a Presidente PCM	Viceministro/a Secretario/a General	Director/a General Secretario/a	Subsecretario/a Director/a Jefe/a de Oficina
REPÚBLICA DOMINICANA	Ministro/a	Viceministro/a	Director/a General Mayor General	Director/a Jefe de Departamento
TRINIDAD Y TOBAGO	Minister	Secretario/a Permanente	Secretario/a Permanente Adjunto	Director/a Jefe/a
URUGUAY	Ministro/a Director/a General OPP	Subsecretario/a Subdirector/a	Director/a General Director/a de Unidad Ejecutora	Gerente/a de Área Jefe/a de División

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



Variables normativas, organizacionales y de políticas públicas

Para el relevamiento de la información se siguieron los siguientes cinco pasos:

1. Se diseñó una hoja de volcado de las respuestas a la encuesta, con códigos para cada una de las variables, con el fin de minimizar el grado de discrecionalidad de los resultados.
2. Para completar la hoja de volcado por país se incluyeron respuestas de fuentes primarias, cuando se encontraban disponibles, y se complementaron con fuentes secundarias. Para esto, se siguieron siempre estos pasos y en el mismo orden:
 - a. Se consultó el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
 - b. Se revisaron los informes de los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
 - c. Con base en esas dos fuentes, se obtuvo el nombre preciso de la norma, agencia o política y se buscó información de ellas en las páginas oficiales de cada Gobierno.
3. Para completar la hoja de volcado, también se revisaron y cargaron las respuestas enviadas por cada país.
4. Con estos dos pasos, se generó una hoja de volcado para cada país.
5. La información de las hojas de volcado se transformó en una base de datos en formato Excel que contiene variables codificadas (con base en la hoja de volcado), así como variables de texto. Incluye la fuente para cada una de las variables.



5.3 Anexo 3. Cuotas de género en América Latina y el Caribe

CUADRO 8 CUOTAS DE GÉNERO EN LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO

País	Primera cuota legislativa y año de sanción	Cuota legislativa actual y año de sanción	Presencia de mujeres en el Legislativo en 2021	Cuota en el Ejecutivo
ARGENTINA	30% (1991)	En 2017, pasó al 50%	43,9%	
BAHAMAS	ND	ND	21,5%	
BARBADOS	ND	ND	31,4%	
BELICE	ND	ND	24,1%	
BOLIVIA	30% (1997)	En 2010 pasó al 50%	50,9%	
BRASIL	30% (1997)	Sigue al 30%	13,8%	
CHILE	40% (2015)	Sigue al 40%	29,7%	
COLOMBIA	30% (2011)	En 2011, pasó al 50%	19,9%	30% (2000), aumentó al 45% para el 2021
COSTA RICA	40% (1996)	En 2009, pasó al 50%	45,6%	
ECUADOR	20% (1998)	En 2020, pasó al 50%	39,4%	
EL SALVADOR	30% (2013)	Sigue en 30%	27,4%	
GUATEMALA	No tiene	No tiene	19,4%	
GUYANA	33% (ND)	Sigue en 30%	35,7%	
HAITÍ	30% (2012)	Sigue en 30%	ND	30% (2012)
HONDURAS	30% (2000)	En 2020, pasó al 50%	27,3%	
JAMAICA	ND	ND	33,3%	
MÉXICO	30% (2002)	En 2017, pasó al 50%	49,6%	
NICARAGUA	50% (2010)	En 2014, pasó al 50%	50,6%	
PANAMÁ	30% (1997)	En 2012, pasó al 50%	22,5%	30% (1999)
PARAGUAY	20% (1996)	Sigue en 20%	17%	
PERÚ	25% (1997)	En 2020, pasó al 50%	40%	
REPÚBLICA DOMINICANA	25% (1997)	En 2018, pasó al 40%	20,2%	
SURINAM	ND	ND	29,4%	
TRINIDAD Y TOBAGO	No tiene	No tiene	33,4%	
URUGUAY	33% (2009)	Sigue en 33%	25,2%	
VENEZUELA	30% (1998)	En 2015, pasó al 50%	22,2%	

Fuente: Chudnovsky, Bergallo y Castañeda (documento inédito). Con base en Observatorio de Reformas¹²⁷, International IDEA¹²⁸ e IPU¹²⁹. ND: no disponible.

127. <https://reformaspoliticas.org/regimen-electoral-de-genero/>.

128. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/database>.

129. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2021>.



5.4 Anexo 4. Año de creación y objetivos del Mecanismo para el Adelanto de Mujeres por país

CUADRO 9 AÑO DE CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MAM EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Año de creación	Fomentar igualdad de género	Violencia de género	Igualdad de oportunidades	Derechos niñez y la protección de la familia	Derechos de mujeres	Empoderamiento de mujeres	Rendición de cuentas y transparencia
ARGENTINA	2019		✓			✓		
BAHAMAS	2016	✓			✓			
BARBADOS	1999	✓						
BELICE	ND	✓	✓		✓		✓	
BOLIVIA	2013	✓		✓	✓			
BRASIL	2019	✓			✓	✓		
CHILE	2016		✓	✓				
COLOMBIA	2014	✓					✓	
COSTA RICA	1998		✓	✓			✓	
ECUADOR	2014	✓						
EL SALVADOR	ND					✓		
GUATEMALA	2000		✓					
GUYANA	1981							
HAITÍ	1994	✓						
HONDURAS	1999	✓						
JAMAICA	1975	✓						
MÉXICO	2001			✓		✓		
NICARAGUA	2013	✓				✓	✓	
PANAMÁ	2008			✓				
PARAGUAY	2012	✓						
PERÚ	ND	✓	✓		✓			
REPÚBLICA DOMINICANA	2010							
SURINAM	1985							
TRINIDAD Y TOBAGO	2005	✓						
URUGUAY	2009						✓	✓
VENEZUELA	ND		✓					

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio. ND: no disponible.



5.5 Anexo 5. Objetivos de los Planes de Igualdad de Oportunidades por país

CUADRO 10 OBJETIVOS DE LOS PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE							
País	Promover igualdad de oportunidades	Integración laboral	Fortalecimiento de la autonomía de las mujeres	Promover políticas de formación y educación	Promover acciones de coordinación institucional	Erradicación de la violencia de género	Políticas de salud y derechos reproductivos
ARGENTINA	✓	✓	✓				
BAHAMAS	✓	✓	✓	✓			
BARBADOS							
BELICE	✓	✓		✓		✓	✓
BOLIVIA	✓	✓	✓			✓	
BRASIL							
CHILE				✓	✓	✓	
COLOMBIA	✓	✓	✓				✓
COSTA RICA	✓	✓	✓				
ECUADOR	✓	✓	✓	✓			
EL SALVADOR	✓	✓	✓	✓		✓	✓
GUATEMALA		✓	✓	✓		✓	
GUYANA							
HAITÍ	✓	✓	✓				
HONDURAS							
JAMAICA					✓		
MÉXICO	✓	✓	✓		✓	✓	✓
NICARAGUA		✓	✓	✓		✓	✓
PANAMÁ	✓	✓	✓				
PARAGUAY	✓	✓	✓			✓	
PERÚ	✓	✓	✓		✓	✓	✓
REPÚBLICA DOMINICANA	✓	✓	✓				
SURINAM							
TRINIDAD Y TOBAGO	✓	✓	✓				
URUGUAY	✓	✓	✓				
VENEZUELA			✓				

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



5.6 Anexo 6. Base normativa de los Planes de Igualdad de Oportunidades

CUADRO 11 BASE NORMATIVA DE LOS PLANES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE			
País	Planes de Igualdad de Oportunidades	Base normativa	Año
BOLIVIA	Plan Nacional Para la Igualdad de Oportunidades “Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia, Para Vivir Bien”	Decreto del Poder Ejecutivo	2008
BRASIL	III Plan Nacional de Políticas para las Mujeres 2013-2015		2019
COLOMBIA	Pacto Transversal Equidad para las Mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022		2013
MÉXICO	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) 2020-2024		2020
NICARAGUA	Programa Nacional de Equidad de Género		2006
PANAMÁ	Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PPIOM).		2016
PARAGUAY	IV Plan Nacional de Igualdad (IV PlaNI) 2018-2024		2018
PERÚ	Política Nacional de Igualdad de Género		2019
SURINAM	Plan de Trabajo sobre Género		2013
URUGUAY	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos		2018
CHILE	Cuarto Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018 – 2030	Mandato establecido para las entidades de género	2018
REPÚBLICA DOMINICANA	Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2018-2030 (PLANEG III)		2019
ARGENTINA	Plan Nacional de Igualdad en la Diversidad 2021-2023	Mandato de un Plan Nacional de Desarrollo o instrumento legal en el que se definan los objetivos de Gobierno	2021
COSTA RICA	Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (PIEG 2018-2030)		2007
ECUADOR	Agenda Nacional de las Mujeres y Personas LGBTI 2018-2021		2018
JAMAICA	Política Nacional para la Igualdad de Género		2011
TRINIDAD Y TOBAGO	Política Nacional de Género y Desarrollo de la República de Trinidad y Tobago (proyecto de documento)		2018
GUATEMALA	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM) y Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), 2008-2023	Acuerdo gubernativo	2007
VENEZUELA	Plan para la Igualdad y Equidad de Género. “Mamá Rosa” 2013-2019	Herramienta de la gestión de la entidad responsable de los asuntos de género	2013
BAHAMAS	Política Nacional de Igualdad y Equidad y Plan de Acción (NEEPAP, por sus siglas en inglés)	No disponible	2019
BARBADOS	Política Nacional de Género y Plan de Acción de Género		2016
HAÍTÍ	Política de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2014-2034		2014
BELICE	Política Nacional Revisada sobre el Género		2013
EL SALVADOR	Política Nacional de las Mujeres		ND
HONDURAS	II Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2010-2022		2010

Fuente: Elaboración propia con base en la metodología utilizada en este estudio.



Referencias

Acker, Joan. "Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations." *Gender & Society* 4, 2 (1990): 139-158. <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>.

Acker, Joan. "Revisiting class: Thinking from gender, race and organizations." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 17, 2 (2000): 192-214. <https://doi.org/10.1093/sp/7.2.192>.

Agyapong, Elijah. "Representative Bureaucracy: Examining the Effects of Female Teachers on Girls' Education in Ghana." *International Journal of Public Administration* 41, 16 (2018): 1338-1350. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1388255>.

Alkadry, Mohamad y Leslie Tower. *Women and public service: Barriers, challenges and opportunities*. Nueva York: Routledge, 2014. <https://doi.org/10.4324/9781315698120>.

Alkadry, Mohamad, Sebawit G. Bishu y Susannah Bruns Ali. "Beyond Representation: Gender, Authority, and City Managers." *Review of Public Personnel Administration* 39, 2 (2019): 300-319. <https://doi.org/10.1177/0734371X17718030>.

An, Sunmin y Soo-Young Lee. "The Impact of Gender Diversity and Disparity on Organizational Performance: Evidence from Korean Local Government-Owned Enterprises." *Review of Public Personnel Administration* 42, 3 (2021): 395-415. <https://doi.org/10.1177/0734371X21990718>.

An, Seung-Ho, Miyeon Song y Kenneth Meier. "Representative bureaucracy and the policy environment: Gender representation in Forty-Four countries." *Public Administration* (2021). <https://doi.org/10.1111/padm.12789>.

Andrews, Rhys y Karen Johnston Miller. "Representative Bureaucracy, Gender, and Policing: The Case of Domestic Violence Arrests in England." *Public Administration* 91, 4 (2014): 998-1014. <https://doi.org/10.1111/padm.12002>.

Andrews, Rhys, Rachel Ashworth y Kenneth Meier. "Representative Bureaucracy and Fire Service Performance." *International Public Management Journal* 11, 1 (2014): 1-24. <https://doi.org/10.1080/10967494.2014.874253>.

Atkeson, Lonna y Nancy Carrillo. "More Is Better: The Influence of Collective Female Descriptive Representation on External Efficacy." *Politics & Gender* 3, 1 (2007): 79-101. <https://doi.org/10.1017/S1743923X0707002X>.



Atkins, Danielle y Vicky Wilkins. "Going beyond reading, writing, and arithmetic: The effects of teacher representation on teen pregnancy rates." *Journal of Public Administration Research and Theory* 23, 4 (2013): 771-790. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut001>.

Avendaño, Fernanda, Paulina Cortés, Fátima Masse y Luis Mauricio Torres. *Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto*. Ciudad de México: Instituto Mexicano para la Competitividad, 2021. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/05/20210511-Mujeres-en-la-APF-ma%CC%81s-alla%CC%81-de-la-foto_Documento.pdf.

Báez, C. *Diagnóstico sobre brechas de autoridad en cinco organismos públicos de la República Dominicana*. Washington: BID, 2018.

Banco Mundial. *The Little Data Book on Gender*. Washington: Banco Mundial, 2019. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31689>.

Banco Mundial. *Worldwide Bureaucracy Indicators. Methodology, Insights, and Applications*. Washington: Banco Mundial, 2021. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/36159>.

Berheide, Catherine, Lisa Christenson, Rena Linden y Una Bray. "Gender Differences in Promotion Experiences at Two Elite Private Liberal Arts Colleges in the United States." *Forum on Public Policy* 2013, 1 (2013). https://www.forumonpublicpolicy.co.uk/_files/ugd/553e83_8fd27e81c7f941f3ba9617e72345ad37.pdf.

Bishu, Sebawit y Andrea Headley. "Equal Employment Opportunity: Women Bureaucrats in Male-Dominated Professions." *Public Admin Review* 80, 6 (2020): 1063-1074. <https://doi.org/10.1111/puar.13178>.

Blackburn, Robert, Jude Browne, Bradley Brooks y Jennifer Jarman. "Explaining gender segregation." *The British Journal of Sociology* 53, 4 (2002): 513-536. <https://doi.org/10.1080/007131022000021461>.

Bowling, Nathan y Terry Beehr. "Workplace Harassment from the Victim's Perspective: A Theoretical Model and Meta-Analysis." *The Journal of Applied Psychology* 91, 5 (2006): <https://doi.org/10.1037/0021-9010.91.5.998>.

Bradbury, Mark y Edward Kellough. "Representative Bureaucracy: Assessing the Evidence on Active Representation." *American Review of Public Administration* 41, 2 (2011): 157-167. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>.



Bustelo, Monserrat, Agustina Suaya y Evelyn Vezza. *Hacia una nueva realidad laboral para las mujeres: soluciones para recuperar el empleo femenino en ALC*. Nota técnica IDB-TN-02235. Washington: BID, 2021. <http://dx.doi.org/10.18235/0003399>.

Cáceres Rodríguez, Rick. "The Glass Ceiling Revisited: Moving Beyond Discrimination in the Study of Gender in Public Organizations." *Administration & Society* 45, 6 (2013): 674–709. <https://doi.org/10.1177/0095399711429104>.

Calamari, Marina. "Capacidades del Estado: Revisión bibliográfica e implicancias para la investigación." Tesis de Maestría, Universidad de San Andrés, 2012. <http://hdl.handle.net/10908/11725>.

Calsy, Sofia y Maria D'Agostino. "Women in Public Administration in the United States: Leadership, Gender Stereotypes, and Bias." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2021. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1391>.

Canelo, Paula. "Gabinetes generizados. La participación de las mujeres en el ejecutivo nacional y subnacional argentino (2011-2019)." *Perspectivas de Políticas Públicas* 10, 19 (2020): 151–172. <https://doi.org/10.18294/rppp.2020.3329>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe: mapas de ruta para el desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2019. <http://hdl.handle.net/11362/41014>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Cerrar la brecha: Mapeo de la disponibilidad de datos de género en América Latina y el Caribe. Conclusiones y recomendaciones clave*. Santiago de Chile: CEPAL, 2020. https://data2x.org/wp-content/uploads/2020/10/BridgeTheGap-LatinAmerica-KeyFindings_Spanish.pdf.

Childs, Sarah y Julie Withey. "The Substantive Representation of Women: The Case of the Reduction of VAT on Sanitary Products." *Parliamentary Affairs* 59, 1 (2006): 10–23. <https://doi.org/10.1093/pa/gsj003>.

Chudnovsky, Mariana. "¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la Administración Pública? El caso del sector público argentino." *Revista de Gestión Pública* 9, 1 (2021): 119–146. <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2682>

Chudnovsky, Mariana, Paola Bergallo y Carmen Castañeda. *From passive to active representation of women: the conflict of the congress and the executive branch in Argentina and México*. Pendiente de publicación.



Connell, Raewyn. "The experience of gender change in public sector organizations." *Gender, Work & Organization* 13, 5 (2006a): 435-452. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2006.00316.x>.

Connell, Raewyn. "Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites." *Public Administration Review* 66, 6 (2006b): 837-849. <https://www.jstor.org/stable/4096601>.

Cortázar Velarde, Juan Carlos, Mariano Lafuente y Mario Sanginés. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Washington: BID, 2014. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).

Ding, Fangda, Jiahuan Lu y Norma Riccucci. "How Bureaucratic Representation Affects Public Organizational Performance: A Meta-Analysis." *Public Admin Review* 81, 6 (2021): 1003-1018. <https://doi.org/10.1111/puar.13361>.

Dolan, Julie. "Representative Bureaucracy in the Federal Executive: Gender and Spending Priorities." *Journal of Public Administration Research and Theory* 12, 3 (2002): 353-375. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003538>.

Dumas, Víctor, Mariano Lafuente y Juan Cruz Vieyra. *Diagnóstico institucional del servicio civil: República Dominicana*. Washington: BID, 2020. <http://dx.doi.org/10.18235/0002562>.

Evans, Peter y James E. Rauch. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64, 5 (1999): 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>.

Ferguson, Lucy. "Gender, work, the sexual division of labor." *The Oxford Handbook of Gender and Politics*, edición Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon, 337-362. Oxford: Oxford University Press, 2013. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199751457.013.0013>.

Fernández, Sergio, Craig R. Smith y Deanna Malatesta. "Race, gender, and government contracting: Different explanations or new prospects for theory?" *Public Administration Review* 73, 1 (2013): 109-120. <https://www.jstor.org/stable/23355444>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). *Gender equality: Glossary of terms and concepts*. Katmandú: UNICEF, 2017. <https://www.unicef.org/rosa/media/1761/file/Gender%20glossary%20of%20terms%20and%20concepts%20.pdf>.



Foro Económico Mundial (FEM). *Global Gender Gap Report 2021*. Ginebra: Foro Económico Mundial, 2021. https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf.

Freidenberg, Flavia. "Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2020. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>.

Gaete, Ricardo y Juliana Álvarez. "Alta dirección pública y techo de cristal: acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile." *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 27, 77 (2019): 179–222. <https://doi.org/10.32870/ees.v27i77.7085>.

Gürtler, Marc y Oliver Gürtler. "Promotion signaling, discrimination, and positive discrimination policies." *The RAND Journal of Economics* 50, 4 (2019): 1004–1027. <https://doi.org/10.1111/1756-2171.12303>.

Guul, Thorbjørn. "The Individual-Level Effect of Gender Matching in Representative Bureaucracy." *Public Admin Review* 78, 3 (2018): 398–408. <https://doi.org/10.1111/puar.12907>.

Guy, Mary. "Three Steps Forward, Two Steps Backward: The Status of Women's Integration into Public Management." *Public Administration Review* 53, 4 (1993): 285–292. <https://doi.org/10.2307/977141>.

Hutchinson, Janet. "En-Gendering Democracy." *Administrative Theory & Praxis* 24, 4 (2002): 721–738. <https://www.jstor.org/stable/25611618>.

Hutchinson, Janet. "PA feminisms, with a note on gender anarchy." *Administrative Theory & Praxis* 27, 2 (2005): 358–363. <https://www.jstor.org/stable/25610731>.

Iacoviello, Mercedes. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Washington: BID, 2014. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Per%C3%BA.pdf>.

Inter-Parliamentary Union (IPU). "Monthly ranking of women in national parliaments". (2021). <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2021>

Jin, Jongsoon. "Female participation and corruption in the public sector." *International Review of Public Administration* 21, 4 (2016): 305–319. <https://doi.org/10.1080/12294659.2016.1270577>.

Jones, Bryan y Frank Baumgartner. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.



Keiser, Lael R., Vicky M. Wilkins, Kenneth J. Meier y Catherine A. Holland. "Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy." *The American Political Science Review* 96, 3 (2002): 553-564. <http://www.jstor.org/stable/3117929>.

Kennedy, Brandy. "Unraveling Representative Bureaucracy: A Systematic Analysis of the Literature." *Administration & Society* 46, 4 (2012): 395-421. <https://doi.org/10.1177/0095399712459724>.

Kennedy, Alexis, Sebawit Bishu y Nuri Heckler. "Feminism, masculinity, and active representation: A gender analysis of representative bureaucracy." *Administration & Society* 52, 7 (2020): 1101-1130. <https://doi.org/10.1177/0095399719888470>.

Kingsley, J. Donald. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: Antioch Press, 1944.

Krislov, Samuel. *Representative bureaucracy*. Nueva Orleans: Quid Pro Books, 2012.

Lasna Kabir, Syeda. "Through the glass ceiling, over the glass cliff? Women leaders in Bangladeshi Public Administration". En *Gender mainstreaming in politics, administration and development in South Asia*, edición Ishtiaq Jamil, Salahuddin M. Aminuzzaman, Syeda Lasna Kabir, M. Mahfuzul Haque, 87-109. Cham: Palgrave MacMillan, 2020. https://doi.org/10.1007/978-3-030-36012-2_5.

Lerner, Eugene. "Simulating a Cash Budget." *California Management Review* 11, 2 (1968): 79-86. <https://doi.org/10.2307/41164163>.

Lewis, Gregory y David Pitts. "Representation of lesbians and gay men in federal, state, and local bureaucracies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 21, 1 (2011): 159-180. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup030>.

Longo, Francisco. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil*. Washington: BID, 2002. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-Anal%C3%ADtico-para-el-Diagn%C3%B3stico-Institucional-de-Sistemas-de-Servicio-Civil.pdf>.

Lowi, Theodore. "American business, public policy, case-studies, and political theory." *World politics* 16, 4 (1964): 677-715. <https://doi.org/10.2307/2009452>.

Marchionni, Mariana, Leonardo Gasparini y María Edo. *Brechas de género en América Latina: un estado de situación*. Caracas: CAF, 2019. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>.



McKinsey Global Institute (MGI). *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. Nueva York: McKinsey & Co., 2015. https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/industries/public%20and%20social%20sector/our%20insights/how%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/mgi%20power%20of%20parity_full%20report_september%202015.pdf.

McCue, Clifford P., Alexandru V. Roman y Jorene Jameson. "Glass walls and glass ceilings: the case of public procurement". *International Journal of Procurement Management*, 10, issue 6 (2017), p. 706-728.

Meier, Kenneth. "Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses." *Journal of Public Administration Research and Theory* 3, 4 (1993): 393-414. <https://www.jstor.org/stable/1181685>.

Meier, Kenneth y Joseph Stewart. "The impact of representative bureaucracies: Educational systems and public policies." *The American Review of Public Administration* 22, 3 (1992): 157-171. <https://doi.org/10.1177/027507409202200301>.

Meier, Kenneth y Jill Nicholson-Crotty. "Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault." *Public Administration Review* 66, 6 (2006): 850-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00653.x>.

Meier, Kenneth y Lloyd G. Nigro. "Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives." *Public Administration Review* 36, 4 (1976): 458-469. <https://doi.org/10.2307/974854>.

Mosher, Frederick. "Democracy and the Public Service." Oxford: Oxford University Press, 1968.

Nasser, Salma. "Boxed Women in Public Administration - Between Glass Ceilings and Glass Walls: A Study of Women's Participation in Public Administration in the Arab States." *Journal of International Women's Studies* 19, 3 (2018): 152-171. <http://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/iss3/12>.

Newman, Michael. "Response to Understanding Transformation Theory." *Adult Education Quarterly* 44, 4 (1994): 236-242. <https://doi.org/10.1177/074171369404400405>.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe (OIG). *Poder ejecutivo: porcentaje de mujeres en los gabinetes ministeriales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-ejecutivo-porcentaje-mujeres-gabinetes-ministeriales>.



O'Neill, Katherine. "Making the Connections: Gender Quotas, Representation, and Critical Mass in Latin America." Senior thesis 2686, Claremont McKenna College, 2021. https://scholarship.claremont.edu/cmc_theses/2686.

ONU Mujeres. *La CEDAW, Convención sobre los Derechos de las Mujeres*. Ciudad de México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2016. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5bf2fcda4.pdf>.

ONU Mujeres. *Women in Politics: 2020*. Nueva York: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Unión Interparlamentaria, 2020. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Women-in-politics-map-2020-en.pdf>.

ONU Mujeres. *El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión*. Montevideo: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2021a. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/sites/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/files/documentos/publicaciones/el%20lugar%20de%20las%20mujeres%20uruguayas%20rv%20v03%20web.pdf>.

ONU Mujeres. *Towards parity and inclusive participation in Latin America and the Caribbean*. Ciudad de Panamá: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2021b. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/02/LAC%20Consultation%20CSW65%20%281%29.pdf>.

Opstrup, Niels y Anders R. Villadsen. "The Right Mix? Gender Diversity in Top Management Teams and Financial Performance." *Public Administration Review* 75, 2 (2015): 291–301. <http://www.jstor.org/stable/24757423>.

Organización de los Estados Americanos (OEA). *COVID-19 en la vida de las mujeres: Razones para reconocer los impactos diferenciados*. Washington: OEA, 2020. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Aprovechar el talento de hombres y mujeres: Guía de gestión de Recursos Humanos con enfoque de género*. San José: OIT, 2016. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_548651.pdf.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Base de datos ILOSTAT*, indicadores de Mercados Laborales, ocupación por sexo y sector institucional. 2022. <https://ilostat.ilo.org/>.



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Aid to gender equality and women's empowerment: an overview*. París: OECD Publishing, 2018. <https://www.oecd.org/dac/gender-development/Aid-to-gender-overview-2018.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Toolkit for mainstreaming and implementing gender equality*. París: OECD Publishing, 2020. <https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.

OCDE-BID. *Panorama de las Administraciones públicas, América Latina y El Caribe 2020*. París: OECD Publishing, 2020. <http://dx.doi.org/10.18235/0002232>.

Otero Torres, Eduardo, Susana Campari, Nicolás Papalia y Silvana Mondino. *Presencia de las mujeres en ejecutivos y legislativos de los países miembros y asociados al Mercosur*. Bucaramanga: Uniciencia, Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo, 2013.

Park, Sanghee. "Does gender matter? The effect of gender representation of public bureaucracy on governmental performance." *The American Review of Public Administration* 43, 2 (2013): 221-242. <https://doi.org/10.1177%2F0275074012439933>.

Park, Sanghee y Jiaqi Liang. "A Comparative Study of Gender Representation and Social Outcomes: The Effect of Political and Bureaucratic Representation." *Public Administration Review* 81, 2 (2021): 321-332. <https://doi.org/10.1111/puar.13092>.

Park, Sanghee y Yesse Mwiambi. "Intergovernmental Representation at Different Levels of Government: The Effect of Gender Representation." *Public Admin Review* 82, 4 (2022): 721-732, <https://doi.org/10.1111/puar.13440>.

Parker, Kim, Juliana Horowitz y Ruth Igielnik. *Women and Leadership 2018*. Washington: Pew Research Center, 2018. https://www.pewresearch.org/social-trends/wp-content/uploads/sites/3/2018/09/Gender-and-leadership-for-PDF_updated-10.1.pdf.

Pérez-Vincent, Santiago, Enrique Carreras, María Amelia Gibbons, Tommy E. Murphy y Martín Rossi. *Los confinamientos de la COVID-19 y la violencia doméstica*. Nota técnica IDB-TN-1956. Washington: BID, 2020. <http://dx.doi.org/10.18235/0002490>.

Piatti-Crocker, Adriana. "The diffusion of gender policy in Latin America: From quotas to parity." *Journal of International Women's Studies* 20, 6 (2019): 44-59. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol20/iss6/4>.



Piscopo, Jennifer y Kristin Wylie. "Gender, Race, and Political Representation in Latin America." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. 2020. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1745>.

Porrúa, Miguel, Mariano Lafuente, Edgardo Mosqueira, Benjamin Roseth y Angela María Reyes. *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno*. Washington: BID, 2021. <http://dx.doi.org/10.18235/0003245>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Estrategia de igualdad de género del PNUD 2014-2017. El futuro que queremos: derechos y empoderamiento*. Nueva York: PNUD, 2014. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/GenderEqualityStrategy2014-17_SP.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Gender Equality Strategy 2018-2021*. Nueva York: PNUD, 2018. <https://www.undp.org/publications/undp-gender-equality-strategy-2018-2021>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Gender Equality in the Public Administration in Latin America*. Ciudad de Panamá: PNUD, 2019.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre igualdad de género en la administración pública de América Latina y el Caribe 2020*. Ciudad de Panamá: PNUD, 2020. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/gt/7e6aff8326ac-036d6723591a96a97e30c999312ea9c09e452ef2a26bc9333746.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Universidad de Pittsburgh. *Gender Equality in Public Administration*. Nueva York: PNUD, 2021. <https://www.undp.org/publications/global-report-gender-equality-public-administration>.

Quadlin, Natasha. "The Mark of a Woman's Record: Gender and Academic Performance in Hiring." *American Sociological Review* 83, 2 (2018): 331-360. <https://doi.org/10.1177/0003122418762291>.

Riccucci, Norma y Marcia Meyers. "Linking Passive and Active Representation: The Case of Frontline Workers in Welfare Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 14, 4 (2004): 585-597. <https://www.jstor.org/stable/3525780>

Riccucci, Norma y Judith Saidel. "The representativeness of state-level bureaucratic leaders: A missing piece of the representative bureaucracy puzzle." *Public Administration Review* 57, 5 (1997): 423-430. <https://doi.org/10.2307/3109988>.



Ríos Cázares, Alejandra. "(Weak) Institutions for the advancement of women: the case of women's policy agencies in Mexican states." *Revista de Ciencia Política* 37, 3 (2017): 685-709. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300685>.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. "Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres. El caso del sector público en Uruguay." En *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*, edición Sonia Ospina y Michael Penfold, 195-234. Caracas: Nueva Sociedad, 2002.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención." *Temas y Debates* 16 (2008): 109-129. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i16.75>.

Rodríguez Gustá, Ana Laura. "Women's policy agencies and government ideology: the divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003-2019." *International Feminist Journal of Politics* 23, 4 (2021): 625-647. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1957975>.

Rodríguez Gustá, Ana Laura, Nancy Madera y Mariana Caminotti. "Governance models of gender policy machineries under left and right governments in Latin America." *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 24, 4 (2017): 452-480. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx015>.

Schwindt-Bayer, Leslie y Santiago Alles. "Women in Legislatures: Gender, Institutions, and Democracy." En *Gender and Representation in Latin America*, edición Leslie A. Schwindt-Bayer, 56-73. Nueva York: Oxford Academic, 2018. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190851224.003.0004>.

Schwindt-Bayer, Leslie y Kaitlin Senk. "The Challenges of Gender Representation in Latin America." *Latin American Research Review* 55, 2 (2020): 391-396. <http://doi.org/10.25222/larr.889>.

Selden, Sally. "Representative bureaucracy. Examining the linkage between passive and active representation in the Farmers home administration." *American Review of Public Administration* 27, 1 (1997): 22-42. <https://doi.org/10.1177/027507409702700103>.

Selden, Sally. "A Solution in search of a problem? Discrimination, affirmative action, and the new public service." *Public Administration Review* 66, 6 (2006): 911-923. <https://www.jstor.org/stable/4096608>.

Sneed, Bethany. "Glass Walls in State Bureaucracies: Examining the Difference Departmental Function Can Make." *Public Administration Review* 67, 5 (2007): 880-891. <https://www.jstor.org/stable/4624641>.



Stivers, Camilla. "A Tactless Question." *Administrative Theory & Praxis* 32, 2 (2010): 220-224. <https://doi.org/10.2753/ATP1084-1806320205>.

Weber, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Trad. José Medina Echavarría, Juan Roura Farella, Eugenio Ímaz, Eduardo García Máñez y José Ferrater Mora. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

Wilkins, Vicky. "Exploring the causal story: Gender, active representation, and bureaucratic priorities." *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, 1 (2007): 77-94. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj012>.

Wilkins, Vicky y Lael Keiser. "Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 1 (2006): 87-102. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui023>.

Yañez-Pagans, Patricia. "¿Se podría mejorar el desarrollo con más mujeres en el poder?" *Blogs BID*. 17 de noviembre de 2015. <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/mujeres-en-el-poder/>.

Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello. "Institucionalización y burocracia en América Latina." X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, 18-21 de octubre de 2005. <https://repositoriociadim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9003/6745-1.pdf?sequence=1>.

