

Presencia actual de las mujeres en cargos directivos del sector público

Current presence of women in managerial positions in the public sector

Luis Fernando Ortiz Zevallos*



Reseña del libro:

Naranjo, S., Chudnovsky, M., Strazza, L., Mosqueira, E. y Castañeda, C. (2022). *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades* (Monografía del BID, 1051). BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0004597>

La búsqueda de una sociedad más equitativa con una participación real y justa de las mujeres es uno de los grandes retos del siglo XXI. Tal y como lo indica la ONU Mujeres (2023):

La igualdad de género no es solamente un derecho humano básico, sino que su logro tiene muchísimas consecuencias socioeconómicas. El empoderamiento de las mujeres impulsa economías prósperas y estimula la productividad y el crecimiento. Aun así, las desigualdades de género siguen estando fuertemente arraigadas en la sociedad. [...] Están subrepresentadas en los procesos de toma de decisiones políticas y económicas.

Es por esta situación que un equipo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conformado por Sandra Naranjo, Mariana Chudnovsky, Luciano Strazza, Edgardo Mosqueira y Carmen Castañeda, nos ofrece un estudio sobre la situación actual de la participación de las mujeres en

* Bachiller en Bibliotecología y Ciencia de la Información por la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresado de la maestría en Educación con mención en Didáctica de la Lectura y la Escritura por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Amplia experiencia en el sector educativo privado y público. Se desempeña desde hace 16 años en el Ministerio de Educación. Correo electrónico: fergibe@gmail.com

cargos directivos públicos en los países de América Latina y el Caribe. Esta investigación ha sido realizada con rigurosidad académica y nos acerca a esta realidad, presentándonos de manera clara y sustentada las cifras para inmediatamente realizar su análisis, y con estos resultados ofrecen propuestas de mejora que pueden ser aplicadas en nuestros países.

Después del primer capítulo, que presenta un resumen ejecutivo, el segundo capítulo explora la importancia de que las mujeres ocupen puestos de liderazgo en el sector público en América Latina y el Caribe, no solo por razones de igualdad o idealistas, sino por razones prácticas: diversas investigaciones demuestran que la participación de la mujer aporta sustancialmente al crecimiento económico (McKinsey Global Institute, 2015). Ellas tienen enfoques que permiten abordar los problemas desde otras perspectivas, y son percibidas como más íntegras y con mayor capacidad para llegar a compromisos. Cuando se ven las cifras de la participación de las mujeres en el sector público en nuestra región, estas parecen alentadoras: son un 52%, pero en este libro se descubre que su participación en cargos directivos es menor y, además, están principalmente en sectores como desarrollo social y educación. Por esto, los objetivos de este estudio son dos: conocer en números la participación femenina en los puestos directivos de la administración pública en América Latina y el Caribe, y formular propuestas para un mayor acceso y permanencia en dichos puestos. También se hace una revisión de los instrumentos internacionales, tales como conferencias y declaraciones, que tratan sobre la eliminación de cualquier forma de discriminación contra la mujer, y de invocaciones y lineamientos generales que buscan su progreso y su participación en los ámbitos privados y públicos. Pero ninguno de estos instrumentos explica cómo lograr una burocracia representativa, es decir, donde la mujer esté en paridad de cantidad en puestos donde pueda tomar decisiones políticas, así como en sectores que tradicionalmente están ocupados por hombres, como economía o defensa.

En el tercer capítulo se encuentra la parte central de este estudio: las dimensiones actuales de la presencia de las mujeres en puestos directivos en el sector público, específicamente en el Poder Ejecutivo, con énfasis en quince países de la región (incluido Perú) que disponían de más información. En base a la metodología utilizada se seleccionaron doce ministerios o agencias de gobierno que estuvieron presentes en todos los países, para poder compararlos; y después se reunieron datos de los cuatro primeros niveles jerárquicos de estos ministerios o agencias de gobierno. Para esto se homologaron los puestos, independientemente de sus denominaciones, en base a su jerarquía en sus respectivas estructuras organizacionales.

El primer hallazgo de este estudio es que el porcentaje promedio en los quince países en lo referido a la participación de mujeres en puestos de liderazgo es de 41.5%. Sin embargo, existe una gran diferencia entre el país con mayor participación (Trinidad y Tobago con 68.8%) y el que tiene menor participación (Brasil con 18.6%) al momento de realizarse esta investigación.

De igual modo, en este libro se destaca otras dos características que deben ser analizadas para tener una visión más completa y real de la situación. En primer lugar, la segregación vertical, que consiste en que la mayor presencia de las mujeres se encuentra en el nivel más bajo (nivel 4) de la jerarquía en el sector público, y va disminuyendo según aumenta el nivel (nivel 1). Los resultados promedios de los quince países fueron: 23.6% para el nivel 1 (ministra), 30.9% para el nivel 2 (viceministra), 40.3% para el nivel 3 (subsecretaria) y 44.2% para el nivel 4 (directora). En el caso específico de Perú, los resultados fueron 15.4% para el nivel 1, 21.6% para el nivel 2, 33.8% para el nivel 3 y 43.0% para el nivel 4, lo que nos ubica según la clasificación de este estudio en el grupo de países llamado “Participación baja”, con un porcentaje de mujeres en puestos de liderazgo de entre 30 y 40%. Y en segundo lugar, la segregación horizontal, que ocurre cuando la presencia de las mujeres en cargos jerárquicos de la administración pública está mayormente en sectores tradicionalmente asociados a ellas: desarrollo social (con la mayor participación: 56.6%), educación, salud y trabajo. En los otros ocho sectores, la participación femenina es menor a la de los hombres, con la menor participación en el sector defensa nacional (26.5%). Con respecto al Perú, nuestro país no está exento de esta segregación horizontal (Strazza, 2022, p. 72).

Con respecto al acceso y remoción de puestos jerárquicos en el sector público, de los quince países con datos actualizados, once son exclusivamente por planta política (designados por las más altas autoridades) y solo cuatro tienen una combinación por planta política y por servicio civil (méritos). Esta última forma de acceso es solo para puestos del nivel 2 al 4, por lo que no se puede determinar si esto incide en la presencia de las mujeres. Por otro lado, si tenemos en cuenta que en la mayoría de países de América Latina y el Caribe los puestos de alto nivel son por planta política (nombramientos), entonces se plantea la hipótesis de que con voluntad política se puede aumentar la participación femenina en estos cargos. Esto parece confirmarse con el caso de Chile y la elevación de la participación de las mujeres con el nuevo gobierno, en contraste con la disminución en los casos de Perú y Brasil, también con cambios de gobierno.

La voluntad política es necesaria, pero también se requiere elaborar instrumentos y normas que institucionalicen el acceso de las mujeres a los más altos puestos y en todas las áreas, no solo las

tradicionalmente asociadas a ellas, y en condiciones que les permitan aplicar a un nombramiento, como contar con programas de entrenamiento en funciones directivas, o la existencia de servicios que faciliten la combinación de sus responsabilidades con el trabajo y hacia sus familias. Esto significa pasar de una burocracia pasiva (paridad en la cantidad de mujeres y hombres) a una burocracia activa que participe activamente en las políticas públicas.

En la última sección del capítulo 3 se hace una comparación entre los veintiséis países de la región respecto a sus normas y/o políticas públicas dirigidas a la igualdad de género. Aunque la mayoría de países cuentan con al menos una, su implementación efectiva en la práctica todavía está en camino. Solo en Bolivia, Ecuador y México la paridad de género está en sus respectivas constituciones, pero sus efectos en la práctica no pueden ser verificados. En cambio, las cuotas de género son medidas más concretas, aunque se han aplicado principalmente en el Poder Legislativo: diecinueve de los veintiséis países de América Latina y el Caribe cuentan con cuotas mínimas de entre 30% y 50%, y solo tres países (Colombia, Haití y Panamá) cuentan además con cuotas en el Poder Ejecutivo. Destaca especialmente el caso de Colombia, donde las leyes parecen demostrar avances desde sus implementaciones en los últimos años. Paradójicamente, Trinidad y Tobago, país que destaca por la alta participación de las mujeres en puestos jerárquicos, no tiene ninguna ley de cuotas.

Además de las normas, es necesaria la creación de unidades de género dentro del aparato estatal que cuenten con recursos (acordes a su jerarquía) y atribuciones para decidir. El caso más reciente fue cuando en 2019 se creó el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad en Argentina.

Otro factor para la transversalización de género es que existan mecanismos de coordinación, pero en solo siete países existen estos mecanismos. Finalmente, con respecto a los planes de igualdad de oportunidades, todos los países excepto Guyana cuentan con uno, los que garantizan la continuidad y la sostenibilidad, aunque los presupuestos asignados son insuficientes para su implementación total.

En el cuarto y último capítulo se hace un análisis de los resultados de este estudio: una mayor participación de las mujeres en los puestos jerárquicos más altos y en paridad en todos los sectores ofrece muchos potenciales beneficios económicos, un mejor desempeño de la administración pública, disminución de los niveles de corrupción y otros enfoques en las políticas públicas. Debido a esto, es necesario realizar acciones concretas y medibles, contar con los recursos

requeridos en cada caso e ir más allá de las declaraciones, normas y de solo alcanzar la paridad numérica. En este sentido, el sector público se puede convertir en un ejemplo para el sector privado.

También en el capítulo 4 se presentan propuestas para que sea mayor la participación de las mujeres en las distintas áreas del sector público, así como en puestos de liderazgo. Estas propuestas son agrupadas en tres líneas de acciones concretas, medibles y que pueden darse en el corto plazo: i) Romper las barreras que impiden el acceso de las mujeres y así alcanzar la paridad numérica (burocracia pasiva). Esto se lograría con metas de género, como sucede en Colombia, y mediante procesos de selección de personal que no discriminen por género, con perfiles de puestos neutros o con concursos exclusivos para mujeres. ii) Facilitar las condiciones para una participación activa de las mujeres en la toma de decisiones (burocracia activa). Para esto es necesario utilizar los instrumentos existentes de políticas de género, brindar sistemas de gestión de recursos humanos con perspectiva de género, como el modelo de gestión de recursos humanos (GRH) desarrollado por el BID, crear programas o redes de acompañamiento, e implementar medidas que faciliten la conciliación entre la vida laboral y la familiar. iii) Contar con información desagregada y periódica para una mejor toma de decisiones, en lo que existe una brecha en nuestra región, y diseñar herramientas que permitan monitorear el avance, dar alertas y medir el cumplimiento de los objetivos.

Y como todo buen estudio, hace que nos planteemos nuevas preguntas para profundizar y ampliar la investigación: ¿Cuáles son las causas particulares que en cada país ocasionan las brechas de género que hay en el sector público? ¿Cómo los países con mayores avances pueden ser replicados en otros de la región? ¿Cómo un sistema de gestión de recursos humanos puede permitir un acceso de las mujeres a cargos directivos de nivel 1, independientemente de factores políticos? ¿Cuál es el tipo de rol (áreas que agregan valor o áreas de apoyo) que desempeñan las mujeres en los distintos niveles de cargos directivos públicos? ¿Cuál es el valor agregado que aportan las mujeres de acuerdo a sus perspectivas y experiencias de género a las políticas públicas?

Finalmente, se presentan anexos con las principales normas internacionales (que son descritas con mayor profundidad) para una igualdad de género; las fuentes (encuestas a autoridades y funcionarios públicos, investigación de fuentes secundarias y respuestas de expertos); y la manera cómo se hizo la recopilación de información por país, así como la homologación de los puestos para realizar la comparación y conocer las cuotas de participación femenina y los planes

e instrumentos de cada país de América Latina y el Caribe que están orientados a una mayor participación de la mujer en el sector público.

Cabe agregar que los resultados del presente estudio coinciden con otros trabajos realizados en esta temática, tal como el informe elaborado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR, 2023), “La mujer en el servicio civil peruano 2023”, y de donde podemos destacar que entre los años 2008 y 2021 ha habido una tendencia al alza en la participación de la mujer en cargos directivos del sector público, llegando a un promedio de 34% entre los tres niveles de gobierno. Al realizar un diagnóstico respecto a las limitantes en el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones en nuestro país, SERVIR halló “la existencia de estereotipos de género”, “barreras estructurales e institucionales”, y una “limitada conciliación entre la vida personal, familiar y laboral”.

Por todo lo indicado, es importante y recomendable que sean conocidos los aportes del libro *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*, porque nos presenta tanto un panorama real de la situación actual, así como propuestas aplicables en nuestros países. La búsqueda de respuestas a las preguntas finales de este estudio nos guiará hacia una sociedad más justa e igualitaria, donde la presencia de la mujer en cargos directivos del sector público sea algo normal, valorado y valioso.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2023). *La mujer en el servicio civil peruano - 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4229152/La%20Mujer%20en%20el%20servicio%20civil%20peruano%202023%20AF.pdf.pdf>
- McKinsey Global Institute. (2015). *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. 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
- ONU Mujeres. (30 de abril de 2023). *Acerca de ONU Mujeres*. <https://www.unwomen.org/es/about-un-women>
- Strazza, L. (2022). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0004660>