



Mujeres, Gobierno y Diseño de Políticas Públicas en los países de la OCDE

FOMENTAR LA DIVERSIDAD PARA EL CRECIMIENTO INCLUYENTE



Mujeres, Gobierno y Diseño de Políticas Públicas en los países de la OCDE

FOMENTAR LA DIVERSIDAD PARA
EL CRECIMIENTO INCLUYENTE



Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE. La calidad de la traducción y su coherencia con el texto en el idioma original de la obra son de exclusiva responsabilidad del autor (s) de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original en inglés y la traducción al español, solamente el texto de la obra original se considerará válido.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título:
Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth
© 2014 OECD
Todos los derechos reservados.

ISBN 978-92-64-25661-3 (PDF)

Primera edición de la traducción al español, 2016

© 2016 H. Congreso de la Unión, para esta edición en español.

Senado de la República

Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales
Sen. Adolfo Romero Lainas. Presidente
Sen. Marcela Guerra Castillo. Secretaria
Coordinación de la obra: Fabiola Elena Rosales Salinas
Revisión y edición: Laura Milena Valencia Escobar

Cámara de Diputados

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis
José María Hernández Vallejo. Director General
Manuel Vilchis García. Director de Bibliotecas y Archivo
Avelina Morales Robles. Directora de los Servicios de Investigación y Análisis
Traducción: María de Lourdes Ochoa de la Torre
Asistentes de traducción: Cristina García y Eréndira Rivas
Revisor técnico de la traducción: Javier Chapado Sánchez

Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografía de portada: © albund/Shutterstock.com

Presentación del Senado de la República de la obra en español

En el mundo hemos avanzado, si bien a pasos lentos, hacia una mayor igualdad. En los últimos años se ha podido constatar la continua expansión de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, así como la reforma o adopción de leyes para la igualdad y el principio de no discriminación por razón de género. Durante los últimos veinte años, cada vez más países cuentan con mecanismos que promueven o dirigen las políticas de igualdad de género y su integración, así como la asignación y evaluación de los presupuestos para la igualdad de género.

Sin duda son avances importantes. Sin embargo aún existen grandes desafíos para lograr la igualdad sustantiva. Hoy en día, las mujeres no ejercen plenamente sus derechos, no cuentan con las mismas oportunidades que los hombres para acceder a puestos de responsabilidad o disfrutar de autonomía en la toma de decisiones. Tienen peores condiciones de trabajo, de acceso y control a los recursos, y en general de sus vidas.

En este sentido, la Iniciativa de Género de la OCDE desarrolló el informe *Mujeres, Gobierno y Diseño de Políticas Públicas en los países de la OCDE: Fomentar la diversidad para un crecimiento incluyente*, con el fin de proveer estrategias y conocimientos a los gobiernos que les permita desempeñar un rol efectivo en dirigir la agenda de igualdad de género.

El informe da cuenta del acceso de las mujeres al ámbito público, y de las prácticas exitosas para la eliminación de las barreras aún existentes. Asimismo, se analiza la ausencia de paridad en la mayoría de los países de la OCDE y las brechas de género que todavía no se logran cerrar.

El informe se refiere a las cuotas de género en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a estrategias para romper el llamado techo de cristal. La posición de las mujeres en la esfera pública es un tema ampliamente discutido con el fin de debatir sobre las políticas laborales sensibles al género y las políticas de corresponsabilidad que a ellas les faciliten su inclusión en el mercado de trabajo. El informe señala que las mujeres generalmente se encuentran concentradas en los niveles jerárquicos inferiores y con horarios de trabajo de medio tiempo.

Por último, se aborda la situación de los mecanismos de adelanto de las mujeres y los obstáculos para alcanzar una transversalidad efectiva de la perspectiva de género, la coordinación interinstitucional para lograr la igualdad y la asignación de presupuestos sensibles al género, entre otros temas.

Seguramente este informe será de gran utilidad para agilizar el avance hacia la igualdad sustantiva y así vislumbrar un futuro justo e igualitario a nivel mundial.

Senadora Diva Hadamira Gastélum Bajo

Presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género

Presentación de la Cámara de Diputados de la obra en español

Las mujeres no solo han sido personajes; son protagonistas de la historia y de la transformación mundiales. Pero no les ha resultado sencillo, como afirmó Simone de Beauvoir, “no se nace mujer, se llega a serlo”, y esto ocurre cuando se desarrolla su natural potencial y afloran las innegables virtudes de ellas que, habiéndolo vivido todo, no le temen a nada; que son organizadas, pues difícilmente pierden el orden y siempre cumplen la obligación asumida; cobran confianza en sí mismas para hacer lo que deben, porque pueden; dan incesantes ejemplos de solidaridad, porque sin dejar de ver por todos, hacen todo por quien más lo necesita. Despliegan su natural versatilidad pues, con igual eficacia, desarrollan múltiples tareas todos los días; y nunca se rinden e irradian energía. Es así que en los regímenes constitucionales democráticos, centrados en los ciudadanos, las mujeres, si bien ocupan el núcleo de la vida privada, están llamadas a ser, cada vez más, el epicentro de la vida pública.

En nuestro tiempo, la igualdad entre mujeres y hombres debe ser, no solo un derecho, sino un hecho. En los países de la OCDE se busca el bienestar económico y social para los habitantes del mundo y se observan valores democráticos tan preciados como la libertad y la igualdad; por ello, como afirmó Norberto Bobbio, el grado de avance de los países miembros, bien podría medirse por el estado que guarda la condición de las mujeres. Y es que las mujeres son portaestandartes de una causa democrática primordial: la igualdad de derechos y oportunidades.

A partir de la premisa de que cuando las mujeres sean cabalmente iguales a los hombres la humanidad será sustantivamente mejor, la OCDE emprendió la Iniciativa por la Igualdad; esfuerzo sobresaliente para presentarnos una perspectiva completa y multidisciplinaria sobre la participación de las mujeres en la esfera pública: el informe *Mujeres, Gobierno y Diseño de Políticas Públicas en los países de la OCDE: Fomentar la diversidad para el crecimiento incluyente*.

La oportuna y bien lograda obra plantea un amplio panorama acerca del acceso que tienen las mujeres a la vida pública en nuestras sociedades, con énfasis en las condiciones que determinan su representación en cargos ejecutivos, judiciales y parlamentarios. Exhaustiva, realiza también un minucioso análisis que explica por qué, a pesar de las acciones afirmativas para promover el acceso de las mujeres a la administración pública,

aún persisten brechas de género que deben cerrarse. De carácter analítico, pero también proactivo, el estudio recopila un conjunto de prácticas exitosas y recomendaciones, de alcance internacional, para dar herramientas a las sociedades con las cuales enfrentar los retos que persisten en cuanto a la consecución de la igualdad sustantiva y al fortalecimiento del marco teórico gubernamental en la materia.

Sin duda, se trata de un material que será de utilidad en la tarea que tenemos todos, de romper el techo de cristal para alcanzar la igualdad sustantiva. Significa trabajar para que más de la mitad de nuestras sociedades, formada por mujeres, tenga la presencia que merece en nuestra vida política, económica y social.

Postulantes de los mismos valores, en México no tenemos duda de que la igualdad política de la mujer, ahora, es punta de lanza para la igualdad económica y cultural de mañana; es decir, la expansión de la política en favor de la mujer es fundamental y debe abarcarlo todo, siempre en la democracia, porque esta surge de la idea de que si mujeres y hombres somos iguales en algún aspecto, debemos serlo en todos.

En nuestro país, como en todas las naciones de la OCDE, la evolución institucional de los derechos de la mujer fue transformándose, pero fue con el gobierno de Enrique Peña Nieto que se vigorizó. El Presidente presentó una reforma político-electoral que reveló la vocación y compromiso con las mexicanas y con la igualdad en general: se elevó a rango constitucional la paridad de candidaturas para mujeres y hombres. Hoy, merced a la reforma, México es una de las veinte principales economías del mundo con la representación de mujeres más amplia en la cámara baja de su poder Legislativo, lo que ha ampliado la óptica en la comprensión de los temas nodales y enriquecido el debate entre los “representantes de la Nación”.

El esfuerzo de coordinación que realiza la OCDE, plasmado en esta obra, cobra importancia porque la igualdad, como tantos otros asuntos de la agenda gubernamental y social, si bien implica un reto global, exige esfuerzos locales.

Siendo todavía muchos los pendientes que enfrentamos, podemos afirmar que en México el futuro de la mujer está presente. Con su emoción y su fuerza, las mujeres en el Congreso de la Unión impulsan una agenda legislativa que contempla la paridad como política transversal, el establecimiento de protocolos para legislar sin perder de vista idéntica perspectiva, la profesionalización en temas de género para los servidores públicos de la cámara, así como la creación de estrategias de intervención y combate contra la violencia hacia ellas. En pocas palabras, la promoción de la igualdad en todos los sectores de la vida pública, porque solo con igualdad plena, la democracia será plena.

Diputado César Camacho Quiroz

Presidente de la Junta de Coordinación Política

Prefacio

La igualdad de género en la vida pública es un desafío global. En todo el mundo, los gobiernos han implementado una serie de innovaciones para promover la equidad de género, pero aún persisten brechas significativas. Las mujeres van a la zaga de los hombres en cuanto al acceso a puestos de toma de decisión y de liderazgo en la esfera pública y económica, en todos los niveles, desde locales hasta mundiales. Todavía cuesta establecer igualdad de género en educación, empleo y actividades empresariales, así como en el acceso a recursos, servicios e información.

Si bien puede diferir el grado de los desafíos que todos los países enfrentan, con frecuencia las aspiraciones son las mismas. Aprovechar al máximo el talento tanto en la economía como en la sociedad es decisivo para alcanzar un crecimiento incluyente y fomentar la competitividad nacional. La oportunidad de acceso igualitario en lo público y económico, tanto a hombres como a mujeres, es parte de una sociedad económica y socialmente más equitativa y sustentable. La diversidad de género en los puestos de toma de decisión contribuye a mejorar la confianza en las instituciones públicas y al diseño de políticas públicas mejor informadas y más incluyentes.

Este informe, que forma parte de la *Iniciativa por la igualdad de la OCDE*, brinda una extensa evaluación empírica sobre las diversas maneras como los gobiernos pueden desempeñar un papel más eficaz al momento de poner en práctica la igualdad. Los gobiernos representan una función relevante en la promoción de la igualdad de derechos y responsabilidades y del acceso igualitario a oportunidades para hombres y mujeres. El estudio ofrece un panorama sobre la postura de los países de la OCDE respecto de las políticas de género, y esboza valiosas recomendaciones para las políticas públicas. En este informe se sostiene que una aproximación más sistemática y con un enfoque de gobierno completo hacia la igualdad de género debe incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de la toma de decisiones, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación de leyes y políticas públicas. También se requieren canales claros a través de los cuales se expresen las voces de mujeres y hombres; instituciones con diversidad de género eficaces para implementar una agenda de equidad de género; instrumentos adecuados para el diseño y la toma de decisiones que consideren el género, y evidencia sólida para medir el avance hacia la igualdad de género.

En este texto se examinan los obstáculos para las mujeres en su acceso a puestos de toma de decisión, se comparan los instrumentos con los que en diversos países se reducen las brechas de género y se destacan las políticas y medidas necesarias para promover la igualdad de género mediante el amplio espectro de roles de liderazgo público. Las recomendaciones ofrecen bases sólidas para elaborar una agenda vanguardista de la OCDE dirigida a la igualdad de género, que desea promover un enfoque integral que incorpore las consideraciones de equidad al diseñar políticas públicas y que propicie el empoderamiento de las mujeres en la esfera pública.

Este estudio recurre a la investigación y experiencia de muchos años de la OCDE sobre los asuntos relacionados con el género, como lo ilustra el trabajo pionero de 1980 *Declaración sobre las Políticas para el Empleo de las Mujeres*, y la obra más reciente, *Recomendación 2013 del Consejo de la OCDE para la Igualdad de Género en Educación, Empleo e Iniciativa Empresarial*. El equilibrio entre géneros es parte de una contribución vanguardista y empírica destinada a los proyectos de la OCDE vinculados al fomento de la confianza y al crecimiento incluyente, y ayuda al avance de la OCDE en *Nuevos Enfoques a Retos Económicos*.

Lo anterior también respalda la agenda del G20 relacionada con la igualdad de género, con lo que opera como escalón para fortalecer el empoderamiento de mujeres y niñas. Los líderes políticos tienen la responsabilidad de abordar este desafío medular ligado a la sociedad, la economía y los derechos humanos. Nuestro propósito en la OCDE es avanzar en el debate mundial sobre la igualdad de género y brindar el apoyo de liderazgo político necesario para el avance de la igualdad.



Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

Agradecimientos

Este informe lo elaboró la División de Estudios de Gobernanza y Alianzas, que forma parte de la Dirección de la OCDE para la Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOB) bajo los auspicios del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y su Empleo Público y Red de Gestión. La misión de la Dirección de la GOB es ayudar a los gobiernos de todos los niveles a implementar políticas empíricas innovadoras y estratégicas, fortalecer la gobernanza, responder eficazmente a los diversos y complejos desafíos sociales, económicos y ambientales, y atender el compromiso que tienen con sus ciudadanos.

Este informe se benefició del trabajo de un equipo de análisis, así como de la dirección y comentarios de colegas de la OCDE y externos. Tatyana Teplova encabezó la obra bajo la dirección de Rolf Alter, Mario Marcel y Martin Forst. Las principales contribuciones de redacción son de Alexandra Bytchkova (Capítulo 2), Blagovesta Maneva-Sleyman (Capítulo 3) y Pauline Rankin (Capítulo 4). Alessandro Lupi, Zxuzxanna Lonti, Michelle Marshallian y Santiago Gonzalez proporcionaron el soporte estadístico para la publicación. Agradecemos a Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer, Tatiana Novikova, Gabrielle McFarlane-Smith y Peter Vogelpoel su ayuda en la preparación del documento para su publicación. Melanie Fassbender brindó contribuciones importantes durante las primeras etapas de la preparación.

De manera particular también agradecemos a Carlos Conde y Christoph Demmke, de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, a Angélica Salvi del Pero, de la Dirección de la OCDE para el Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, a Patti O’Neil y Emily Esplen, de la Dirección para la Cooperación al Desarrollo de la OCDE, y a Keiki Nowaka, del Centro de Desarrollo de la OCDE, por sus comentarios extensos sobre varias versiones del informe y apoyo analítico.

Además, por las diversas sugerencias de los miembros del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y de Empleo Público y Red de Gestión, y de los representantes de las instituciones dedicadas a la igualdad de género en los países miembros de la OCDE, les extendemos nuestro agradecido reconocimiento. Asimismo, la OCDE agradece a Carmel McGregor (Secretaria Adjunta del Departamento de Defensa, Australia) su revisión y sus muy constructivos comentarios.

La OCDE también está agradecida con las personas a quienes entrevistó, encuestó y consultó durante el proceso de publicación. La OCDE quiere agradecer en particular a quienes participaron en los estudios *OECD 2011 Survey on National Gender Frameworks*, *Gender Public Policies and Leadership* y *OECD 2011 Survey on Gender in Public Employment*, así como a los parlamentarios, jueces y expertos en derecho que participaron en el estudio del 2014 *OECD Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries*, cuyo propósito fue identificar las oportunidades y limitaciones que enfrentan las mujeres en puestos de toma de decisión.

Índice

Resumen ejecutivo	15
Capítulo 1. Panorama del acceso de las mujeres a la esfera pública en los países de la OCDE	19
Lógica del estudio	20
Objetivos del estudio	23
Metodología y contenido	24
Capítulo 2. El liderazgo de las mujeres en la administración pública	27
Introducción	29
El acceso a la política y al poder Ejecutivo	30
Panorama de las mujeres en los parlamentos	32
Acceso al poder Judicial	62
Acceso a los cargos superiores del servicio civil de carrera	75
Participación de las mujeres en sindicatos y la sociedad civil	88
<i>Anexo 2.A1. Categorías de la Tabla 2.1</i>	104
Capítulo 3. Las mujeres en el servicio público	105
Introducción	106
Tendencias laborales en el sector público	108
Políticas de recursos humanos con perspectiva de género en el sector público	124
Marcos institucionales para promover el equilibrio de género en el sector público	132
Políticas públicas para promover el balance entre la vida laboral y la personal en el sector público	137
Igualdad de género y el futuro de las mujeres en el sector público	150
Capítulo 4. Dimensiones institucionales de la igualdad de género	161
Introducción	163
Estrategias y planes de acción para la igualdad de género	165
Diseño de políticas públicas basadas en evidencia y sensibles al género	190
Evidencia desagregada por género para mejores políticas públicas	197
Mediciones de impacto en función del género	204
Presupuestos con perspectiva de género	213
Consultas públicas y compromisos de las partes interesadas	220
Hacia un enfoque de gobierno completo para la igualdad de género y políticas públicas con perspectiva de género	223

Figuras

Figura 2.1.	Mujeres en puestos claves de toma de decisión e inequidad de ingreso en países miembros de la OCDE	30
Figura 2.2.	Las mujeres en ministerios y confianza en los gobiernos nacionales en países miembros de la OCDE (2012)	32
Figura 2.3.	Porcentaje de mujeres parlamentarias (en la cámara baja o en sistemas unicamerales) en la OCDE y países socios (2012)	34
Figura 2.4.	Porcentaje de mujeres funcionarias (2005 y 2012)	35
Figura 2.5.	Proporción de parlamentarias (en sistemas unicamerales o cámaras bajas) y cuotas de género legisladas (2012 y 2002)	42
Figura 2.6.	Porcentajes de presidentas de la Suprema Corte en comparación con porcentajes de juezas en todo el poder Judicial (2010)	63
Figura 2.7.	Porcentaje de juezas en la Suprema Corte de diversos países, 2012 o año más reciente disponible.	64
Figura 2.8.	Comparación entre mujeres con puestos directivos superiores y la proporción de puestos que ocupan en la fuerza laboral de la administración pública (2010)	77
Figura 3.1.	Mujeres en empleos públicos en comparación con el total de mujeres económicamente activas (2010)	109
Figura 3.2.	Proporción de puestos de la administración pública ocupada por mujeres (2000 y 2010)	110
Figura 3.3.	Proporción de puestos del gobierno federal ocupados por mujeres, por grupos ocupacionales (2010)	112
Figura 3.4.	Representación de las mujeres en empleos de tiempo completo y medio tiempo en el gobierno federal (2010).	116
Figura 3.5.	Brecha salarial entre géneros de empleados de tiempo completo (2000, 2005 y 2010).	119
Figura 3.6.	Medidas para la igualdad de género en el servicio público de países de la OCDE. . .	127
Figura 3.7.	Ejemplos de metas de contratación y ascensos de las mujeres en el sector público en algunos países de la OCDE.	129
Figura 3.8.	Leyes o políticas públicas gubernamentales que explícitamente pretenden fomentar el reclutamiento/ascensos (y avance profesional) de las mujeres en el servicio civil (2012)	131
Figura 3.9.	Medidas para equilibrar la vida laboral y la personal en la función pública en países de la OCDE (2012)	138
Figura 3.10.	Extensión de los permisos de maternidad y paternidad en países de la OCDE, semanas (2012)	142
Figura 3.11.	Extensión de los permisos de ausencia parental en países de la OCDE: con y sin disfrute de sueldo en los sectores público y privado (2012)	143
Figura 4.1.	Obstáculos para alcanzar de manera eficaz políticas públicas de inclusión e igualdad de género (2012).	164
Figura 4.2.	Enfoque temático de estrategias de igualdad de género (2012).	166
Figura 4.3.	Instituciones centrales para la igualdad de género (2012)	170
Figura 4.4.	Responsabilidades principales de las instituciones de género en países de la OCDE (2012)	174
Figura 4.5.	Instituciones nacionales de vigilancia para la igualdad de género (2012)	177
Figura 4.6.	Comités parlamentarios de igualdad de género en países de la OCDE (2012).	178
Figura 4.7.	Factores importantes de éxito en las estrategias de inclusión de género (2012)	183
Figura 4.8.	Mecanismos de coordinación para las iniciativas de igualdad de género (2012).	184

Figura 4.9.	Herramientas para la coordinación vertical de las iniciativas de igualdad de género (2012).	187
Figura 4.10.	Mecanismos de los ministerios para asegurar la implementación de la legislación y las iniciativas de igualdad de género (2012)	188
Figura 4.11.	Datos desagregados por género de todos los sectores (2012).	199
Figura 4.12.	Desafíos claves para la recopilación de datos desagregados por género (2012)	200
Figura 4.13.	Medidas emprendidas por los países para favorecer la recopilación de datos desagregados por género en el nivel nacional de gobierno (2012)	206
Figura 4.14.	Requisitos para la evaluación de impacto de género en el nivel central/federal de gobierno (2012)	208
Figura 4.15.	Mecanismos en países de la OCDE para garantizar la aplicación de análisis de género (2012).	212
Figura 4.16.	Presupuestos con perspectiva de género en países de la OCDE (2012)	215

Tablas

Tabla 2.1.	Elementos claves de las leyes de cuotas y de los sistemas políticos en países de la OCDE	47
Tabla 3.1.	Unidades responsables de incorporar asuntos de género en las políticas públicas de la gestión de recursos humanos para servidores civiles del gobierno federal: presencia y ubicación (2012)	134
Tabla 3.2.	Guarderías y subsidios para la atención infantil en el sector público en países de la OCDE (2012)	147

Recuadros

Recuadro 2.1.	Paridad de género en parlamentos y gabinetes	36
Recuadro 2.2.	Ejemplos de leyes de cuotas.	44
Recuadro 2.3.	El sendero de las francesas hacia el poder	49
Recuadro 2.4.	Posibilitar que las mujeres alcancen puestos de toma de decisión en Suecia.	51
Recuadro 2.5.	Liderazgo de las mujeres en Ruanda	53
Recuadro 2.6.	Parlamentos “que apoyan a la familia”	55
Recuadro 2.7.	Entrenamiento político para mujeres en Italia	58
Recuadro 2.8.	Marco para los parlamentos sensibles al género	59
Recuadro 2.9.	Romper la barrera legislativa invisible en Chile	61
Recuadro 2.10.	Ejemplos de regulaciones de cuotas en las magistraturas.	69
Recuadro 2.11.	Comisiones (o comités) de nombramientos.	72
Recuadro 2.12.	Transparencia en el proceso de selección en el sector judicial	74
Recuadro 2.13.	El <i>Väterzentrum</i> en Berlín.	80
Recuadro 2.14.	Inventariado en comités y juntas sectoriales estatales del equilibrio de género en Nueva Zelanda	84
Recuadro 2.15.	Programa sueco “El Estado encabeza la igualdad”	85
Recuadro 2.16.	Políticas públicas en favor del balance entre la vida laboral y la personal en puestos directivos superiores	86
Recuadro 2.17.	Establecer metas para mejorar el equilibrio de género en los puestos superiores de la administración pública	87
Recuadro 3.1.	Descripción de las mujeres en empleos del sector público en países de la OCDE	110
Recuadro 3.2.	Plan de Acción para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Sociedad de la Información de España	114

Recuadro 3.3.	Brecha salarial ajustada y no ajustada.	120
Recuadro 3.4.	Equidad salarial de género: ejemplo de definición del gobierno federal de Canadá . . .	123
Recuadro 3.5.	Esfuerzos de los países de la OCDE para reducir la persistente brecha salarial de género en el mercado laboral general y en el sector público	125
Recuadro 3.6.	Ley de Equidad de Empleo de Canadá	130
Recuadro 3.7.	Iniciativa de Nueva Zelanda para abordar las rutas al liderazgo mediante la atracción y retención de mujeres talentosas	133
Recuadro 3.8.	Comisión del Servicio Público y Ley de Equidad de Empleo canadienses.	135
Recuadro 3.9.	Datos sistémicos y enfoques de investigaciones de asuntos relacionados con las mujeres y de género en los servicios públicos	136
Recuadro 3.10.	Aspectos destacados de estudios canadienses sobre el balance entre trabajo y vida personal.	137
Recuadro 3.11.	Estrategias suecas para que ambos padres continúen trabajando y uso de permisos de ausencia parentales.	145
Recuadro 3.12.	Guarderías en el lugar de trabajo que permitan a las madres reincorporarse y permanecer en el empleo	148
Recuadro 3.13.	Papel de las políticas públicas para permitir el empleo de tiempo completo y un mejor balance entre la vida laboral y la personal para las mujeres	151
Recuadro 4.1.	Definiciones de igualdad de género y de integración de género	163
Recuadro 4.2.	“Tercer Plan para la Equidad de Género” de Japón.	167
Recuadro 4.3.	El Instituto Nacional de las Mujeres de México	173
Recuadro 4.4.	Unidades ministeriales y universitarias de igualdad de género en España	175
Recuadro 4.5.	Plan de Acción con Perspectiva de Género para Parlamentos de la UIP	179
Recuadro 4.6.	Consejo de la Casa Blanca para Mujeres y Niñas.	180
Recuadro 4.7.	Comités parlamentarios en países miembros del OCDE que abordan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres	181
Recuadro 4.8.	Grupo de Coordinación Interdepartamental en el gobierno federal belga	185
Recuadro 4.9.	Consejo Nacional Sudafricano contra la Violencia de Género	185
Recuadro 4.10.	Ejemplos de regulaciones que potencialmente tienen un impacto mayor en mujeres que en hombres	191
Recuadro 4.11.	¿Cuándo incluir? — Proceso de políticas públicas	192
Recuadro 4.12.	Ejemplos de inclusión de género en países de la OCDE	193
Recuadro 4.13.	Inclusión de género en Israel: estudio de caso del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo	201
Recuadro 4.14.	Diseño de indicadores cualitativos y cuantitativos para las políticas públicas de igualdad de género	202
Recuadro 4.15.	Planes prometedores para rastrear las partidas presupuestarias asignadas con perspectiva de género	203
Recuadro 4.16.	Uso de indicadores sensibles al género en países de la OCDE	205
Recuadro 4.17.	Criterios de la Unión Europea para evaluar impactos de género	209
Recuadro 4.18.	Evaluación del impacto de género en países de la OCDE	210
Recuadro 4.19.	Presupuestos con perspectiva de género en países de la OCDE y países aliados claves.	216
Recuadro 4.20.	Elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Reino Unido: el papel decisivo de la sociedad civil	219

Resumen ejecutivo

Diseño empresarial en la esfera pública para las mujeres

Empoderar a las mujeres y aprovechar por completo sus habilidades y liderazgo en la economía global, en la política y en la sociedad son acciones esenciales para maximizar la competitividad de una nación, pues es más probable que el liderazgo diversificado encuentre soluciones innovadoras para fomentar un crecimiento incluyente.

La diversidad de género en las instituciones públicas —como el poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial— es particularmente crucial porque estas instituciones toman decisiones y crean normas que afectan derechos, conductas y opciones individuales; influyen en la distribución de bienes y servicios en la sociedad, y determinan el acceso a recursos públicos y privados. Asegurar que las instituciones de toma de decisión reflejen la diversidad de la sociedad que representan es una medida que brinda un panorama equilibrado para diseñar e implementar normatividades y permitir prestar servicios y diseñar políticas públicas a partir de un enfoque incluyente.

De hecho, los datos revelan niveles más bajos de inequidad en países donde es mayor la proporción de legisladoras; asimismo, muestran una relación positiva entre la cantidad de ministras y la confianza en el gobierno nacional. Incluso una mayor presencia femenina en el gabinete, en una muestra amplia de países, se asocia a un gasto en salud más elevado. Las mujeres políticas atraen la atención con más frecuencia hacia problemas como la violencia de género o asuntos como las políticas públicas en favor de la familia y están más atentas a las necesidades de los ciudadanos. Se ha notado que un poder Judicial representativo de la población de un país y sus diferentes perspectivas genera más confianza, agrega credibilidad al sistema judicial y atrae nuevos puntos de vista hacia la diversidad de desafíos. Por último, un sector público integrado en todos sus niveles con equidad de género contribuye a la imparcialidad y mejora la calidad de los servicios en virtud de una mejor comprensión de la ciudadanía.

No obstante, a pesar de las mejoras en la educación y el aumento de la representación de las mujeres en el sector público, aún hay brechas de acceso a oportunidades y de trato igualitario en la esfera pública. Estas brechas se observan en la inequidad del acceso a los puestos de diseño y toma de decisión en el sector público, o en la persistente diferencia salarial por género y la concentración de mujeres en los grupos de ocupaciones que ofrecen

los ingresos más bajos. Para abordar estos desafíos de una manera coherente y eficaz se necesita una respuesta coordinada y de gobierno completo que además incluya la perspectiva de género en todas las etapas de las políticas públicas y en los ciclos de toma de decisión.

Las mujeres y el liderazgo en la esfera pública

En los países de la OCDE y otros, las mujeres han avanzado mucho hacia la esfera pública; cada vez ocupan más puestos como primeras ministras, parlamentarias, embajadoras, y juezas de la Suprema Corte, o están en cargos administrativos de niveles superiores. Están bien representadas en todo el sector público. Sin embargo, a pesar de este progreso todavía hay brechas de representación de las mujeres en las altas esferas del poder.

Por ejemplo, en promedio las mujeres ocupan menos de un tercio de los cargos de toma de decisión en todos los poderes del Estado en los países de la OCDE. Así, en 2012 las mujeres ocuparon 27% de los escaños —en cámaras bajas y en congresos unicamerales—, 25% de las secretarías de Estado, 29% de los mandos superiores en la administración pública, y 27% de los cargos en el poder Judicial. El acceso de las mujeres al liderazgo tiende a verse obstaculizado por las condiciones del empleo —por ejemplo, jornadas extensas, horarios impredecibles y contratos laborales que restringen el balance entre el trabajo y la vida personal— y por una cultura laboral que tiende a perpetuar los prejuicios inconscientes contra las mujeres.

Se necesitan medidas nacionales e internacionales concertadas para acortar las brechas aún presentes en la esfera del liderazgo público. Las acciones que algunos gobiernos de los países de la OCDE han emprendido van desde leyes de equidad y objetivos o cuotas de género hasta programas de capacitación y desarrollo, estímulos destinados a contribuir al balance de la vida laboral del personal que ocupa los puestos de altas jerarquías, y campañas de concientización. Sin embargo, no existe una solución única para todos los entornos nacionales, y la eficacia de las intervenciones o la combinación de las políticas públicas dependen en gran medida de factores históricos y culturales, de sistemas de gobierno y de la voluntad política. Alentar a los hombres a que asuman una parte activa en la distribución de las responsabilidades domésticas (trabajo no remunerado) y a que gocen de las prestaciones destinadas al balance entre el trabajo y la vida personal (por ejemplo, permisos parentales y paternales) puede contribuir de manera importante a reducir estereotipos y fortalecer el acceso de las mujeres a los puestos de liderazgo.

Las mujeres en el sector público

Durante décadas, las mujeres han estado mejor representadas en el sector público que en el privado debido a condiciones de trabajo más permisivas con la familia y a las políticas institucionales de oportunidades más equitativas que ofrece el sector público. Aun así, las mujeres tienden a concentrarse en las ocupaciones de menor rango y remuneración. Por ejemplo, en los países de la OCDE, las mujeres ocupan cerca de 65% de los puestos

secretariales de la administración pública. Es más probable que una mujer acepte un trabajo de medio tiempo o temporal, que un hombre; eso se explica en gran medida por sus responsabilidades de atención a la familia. Si bien este tipo de empleos ayuda a equilibrar la vida laboral con las responsabilidades de la familia en el corto o mediano plazos, los empleos temporales o de medio tiempo tienden a ofrecer menos oportunidades para el desarrollo profesional e ingresos menores, y aumentan las tasas de pobreza en la vejez. Estos contratos laborales también se consideran menos compatibles con el liderazgo ejecutivo y los puestos de administración: menos de 1% de las mujeres que tienen un trabajo de medio tiempo ocupan algún puesto en los cargo de la administración superior.

Para cerrar estas brechas, los países de la OCDE ponen en práctica diversas medidas, como acciones afirmativas —por ejemplo, metas de diversidad y leyes de igualdad de empleo—, asesoramiento, patrocinio y programas para el desarrollo de liderazgo, e iniciativas para garantizar un equilibrio entre el trabajo y la vida personal, así como la equidad e igualdad de salario. En algunos países se apoya a los padres trabajadores con prestaciones que favorecen la atención a los hijos (ya sea con instalaciones de guarderías o con subsidios para pagarlas). Sin embargo, se necesitan más esfuerzos para desarrollar las rutas que faciliten la transición de un empleo de medio tiempo a uno de tiempo completo, para reducir las brechas persistentes en los ingresos y para posibilitar que las mujeres se integren a trayectorias profesionales diversas.

Hacerlo realidad institucional

Acortar las brechas de representación ya identificadas y desarrollar e implementar con éxito políticas públicas de mayor calado destinadas a la promoción de la igualdad en todos los sectores de la esfera pública —empleo, educación, iniciativa privada, acceso a vivienda y a financiamientos y otros— depende de las capacidades estratégicas del gobierno para adoptar un enfoque coordinado y de gobierno completo que promueva la igualdad de género e incluya la perspectiva de género en todas las etapas del diseño de las políticas públicas y ciclos de prestación de servicios. Con más precisión, esto necesita:

- *Elaborar una estrategia transversal clara en el gobierno que señale la ruta para la reforma de igualdad de género.* Si bien la mayoría de los países de la OCDE cuentan con estrategias para la igualdad de género, para que sean eficaces deben tener el respaldo de metas realistas y avances significativos de mediano y largo plazos.
- *Establecer instituciones públicas sólidas que aseguren la diversidad de género, y mecanismos que garanticen la rendición de cuentas y la sustentabilidad de las iniciativas con perspectiva de género.* La sustentabilidad de las iniciativas de igualdad de género y de los enfoques incluyentes en el diseño de políticas públicas requiere que las instituciones que adopten la diversidad de género para su personal de toma de decisiones tengan claridad de funciones y responsabilidades, e involucren ampliamente a la ciudadanía y la sociedad civil. Todos los países de la OCDE han creado instituciones centrales para atender los asuntos relacionados con las

diferencias de género y diseñar mecanismos para vigilar la operación de las políticas implementadas; aunque los mecanismos, las funciones y los tipos de instituciones dependen en gran medida de los contextos de cada lugar. Garantizar que tengan mandatos claros y cuenten con autoridad suficiente, así como recursos y capacidad para influir en las decisiones políticas, será medular para lograr la actuación eficaz de estas instituciones.

- *Reforzar las herramientas para tomar decisiones empíricas.* Las evaluaciones del impacto en función del género (*Gender Impact Assessments*, GIA) son herramientas importantes para incorporar las consideraciones de género a los procesos de desarrollo e implementación de las políticas de inclusión de género u otras. Es común que en las consideraciones de las iniciativas se recurra a las GIA. De los países que participaron en el estudio de la OCDE, 84% afirmó que usan las GIA para iniciativas legislativas, en comparación con 37% que recurre a ellas para comprender los impactos de género de las leyes vigentes. Un uso importante de las GIA ocurre en el presupuesto con perspectiva de género, que describe las dimensiones por género de los ingresos y subraya los diferentes efectos posibles de las políticas presupuestarias. Mientras que 57% de los países de la OCDE menciona haber implementado diseños presupuestales con perspectiva de género a nivel nacional, esta práctica es limitada en los niveles regionales o locales.
- *Recopilar y usar evidencia confiable y desagregada por género para tomar decisiones políticas basadas en información.* Los países de la OCDE mencionan con más frecuencia la recopilación de datos que miden el empoderamiento de mujeres y hombres, y desagregados por género; con el propósito de hacer esta recopilación, se han planteado diferentes provisiones para incluir la perspectiva de género en los sistemas nacionales de estadística, en las medidas de desempeño y en los mecanismos de monitoreo. No obstante estas medidas, se requieren esfuerzos aún más amplios para generar evidencia confiable que permita comprender los impactos de las políticas públicas en los distintos grupos de hombres y mujeres en todo el rango de los sectores que cubren las decisiones políticas —entre los que se encuentran la iniciativa empresarial y la violencia de género—. Reducir estas brechas sería medular para reforzar el proceso empírico destinado al diseño de decisiones incluyentes para avanzar en la igualdad de género.

Capítulo 1

Panorama del acceso de las mujeres a la esfera pública en los países de la OCDE

Reducir las brechas de género que persisten en el sector público es ya un asunto crucial; esta importancia se manifiesta en las políticas implementadas por los países de la OCDE y en los esfuerzos que hacen para fomentar el crecimiento incluyente y restaurar la confianza en las instituciones públicas. Este capítulo ofrece un mapa de la ruta que recorren las mujeres para acceder a la esfera pública, y también resalta el fundamento y alcance del presente estudio en su totalidad. Además, describe los objetivos y detalla la metodología con que se preparó el informe.

Este informe identifica los motivos principales para cerrar las brechas de género en el ámbito público y elaborar procesos de políticas y marcos institucionales que identifiquen y respondan a las necesidades tanto de los hombres como de las mujeres. Destaca las medidas activas para avanzar hacia la igualdad de género en la esfera pública y proporciona a los gobiernos recomendaciones factibles, con sustento en ejemplos de las buenas prácticas de países de la OCDE y países socios claves.

El informe fue preparado por la Dirección para la Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) dentro del marco de las actividades del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y su Empleo Público y Red de Gestión. También entra en el marco más amplio que ofrece la Iniciativa de Género de la OCDE presentada por diversos ministros en 2010 para ayudar a que los gobiernos de los países miembros y no miembros de la OCDE promuevan la igualdad de género a partir de conocimientos más profundos; desarrollen más extensamente los indicadores de medición del progreso hacia la igualdad de género; implanten recomendaciones políticas empíricas y mejoren el aprendizaje y transferibilidad de políticas públicas internacionales. El informe también favorece las agendas de promoción de confianza y crecimiento incluyente de la OCDE en respuesta al mandato de los ministros de la OCDE en la Reunión Ministerial de 2013. Finalmente, este informe contribuye a la agenda de la OCDE sobre *New Approaches to Economic Challenges and Prioritising Inclusive Growth* (Nuevos Enfoques a Retos Económicos y Priorizar el Crecimiento Incluyente) al identificar los instrumentos para las políticas públicas que permitan reducir la creciente desigualdad, restaurar el crecimiento y fortalecer el desempeño del gobierno.

Lógica del estudio

La capacidad de los países para alcanzar un crecimiento incluyente y fomentar la competitividad nacional depende en gran medida de su capacidad para movilizar y maximizar el potencial del capital humano en la economía. Las mujeres constituyen la mitad de este grupo de talento disponible en cualquier país. De hecho, hay suficientes pruebas de que una mayor igualdad de género en los mercados laborales y educativos favorece el crecimiento económico, la felicidad y el bienestar nacionales (OECD, 2012). Además, la confianza en las instituciones —ingrediente clave para un clima de inversión y desarrollo empresarial positivos— depende en gran medida del grado al que los tomadores de decisiones reflejen la composición de la sociedad, incluso en términos de género. Finalmente, alcanzar resultados que muestren la inclusión e imparcialidad requiere procesos de políticas incluyentes y que integren perspectivas diversas tanto de los hombres como de las mujeres.

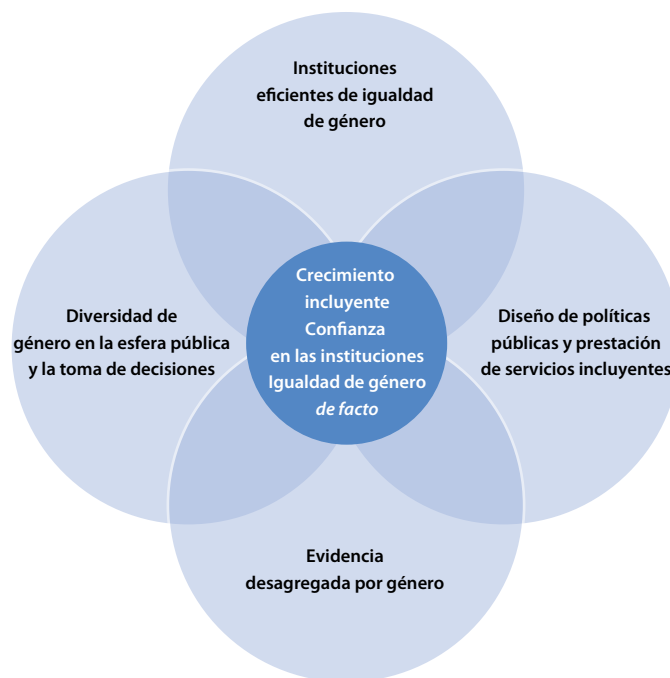
Durante el último medio siglo, las medidas para alcanzar sociedades más incluyentes han registrado avances notables para reducir las brechas de género en todos los países de la OCDE y del mundo. De acuerdo con el Foro Económico Mundial y su *Informe Global de la Brecha de Género 2013*, los 135 países incluidos en el informe cerraron casi 96% de la brecha en los resultados de salud entre hombres y mujeres, y casi 93% de la brecha en logros

educativos. En la mayoría de los países de la OCDE, las mujeres hoy están en promedio mejor educadas que los hombres, contribuyen de modo significativo a la economía como empleadas y empresarias, y entran en la vida política en mayor cantidad (OECD, 2012). En los últimos 20 años la participación de la fuerza laboral femenina en todos los países de la OCDE aumentó de un promedio de 57.7% en 1990 a 64.9% en 2010 (OECD, 2012) en un sector público que sigue siendo el principal empleador de mujeres. Los cambios en la sociedad también se reflejan en la vida política, y cada vez es más común que las mujeres contiendan para cargos de elección o de altas responsabilidades en los tribunales. Sin embargo, la brecha entre mujeres y hombres en la participación económica y empoderamiento político todavía es amplia: solo se han reducido 60% de la brecha de los resultados económicos¹ y 21% de la brecha de los resultados políticos (World Economic Forum, 2013). Las disparidades persisten en acceso a la educación, empleo e iniciativa empresarial, así como a oportunidades sociales y políticas. Por ejemplo, mientras las mujeres en los países de la OCDE ganan 15% menos que los hombres en promedio (OECD, 2013b), a las mujeres con los salarios más altos se les paga 21% menos que a sus contrapartes varones, mientras que las mujeres autoempleadas suelen ganar de 30 a 40% menos que los hombres (OECD, 2012). Esta brecha también está presente en el sector público. Las mujeres todavía están subrepresentadas entre quienes diseñan y toman decisiones en el sector público, en los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Tribunales y en los niveles superiores de la administración.

No obstante, el equilibrio de género es particularmente crucial en estas instituciones porque, a diferencia del sector privado, participan en la toma de decisiones, en la creación y la aplicación de reglas que afectan los derechos de las personas, comportamientos y opciones de vida, influyen en la distribución de bienes y servicios en la sociedad, y determinan el acceso a recursos públicos y privados. Asegurar que los órganos de toma de decisiones reflejen la diversidad de las sociedades que representan (por ejemplo, hombres y mujeres, grupos étnicos y otros) posibilita una perspectiva equilibrada en el diseño e implementación de estas reglas y decisiones al dar cabida a un enfoque incluyente al momento de desarrollar políticas y servicios públicos. De hecho, la representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones es una condición básica para garantizar la sustentabilidad de políticas sensibles al género y responsivas al público. Finalmente, los gobiernos también tienen la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades en el servicio público, lo que les permite actuar como ejemplos que sirvan de modelo a otros empleadores.

Cerrar las brechas de género restantes será importante para que los países impulsen la competitividad nacional y consigan la capacidad de recuperación económica y social necesaria para enfrentar los retos de sus economías y sociedades. Los gobiernos desempeñan un papel importante en la creación de condiciones adecuadas para el empoderamiento de las mujeres y para permitir su acceso a oportunidades en todos los sectores, desde los de salud y de educación hasta la creación de empleo y desarrollo empresarial. Lo anterior requiere diseñar una infraestructura eficaz de políticas públicas y de gobernanza atentas al género (Figura 1.1) mediante la incorporación de las dimensiones de género en el diseño e implementación de políticas en todos los sectores y del fomento de la toma de decisiones con una perspectiva de género equilibrada. No obstante, los gobiernos no pueden ni deben

Figura 1.1. Elementos claves de políticas públicas sensibles al género e infraestructura gubernamental



actuar solos. Involucrar otros actores —es decir, sociedad civil, asociaciones en favor de las mujeres, empresas, mujeres y hombres— en los procesos de implementación de las políticas públicas y la prestación de servicios es indispensable para generar la evidencia necesaria que permita conseguir resultados incluyentes con perspectiva de género.

Sin duda, el éxito de todas las políticas públicas que promueven la igualdad de género en áreas tales como empleo, educación, iniciativa empresarial, vivienda y acceso a financiamiento, entre otras, depende de la capacidad del gobierno para identificar e integrar —con base en evidencia sólida desagregada por género— las preocupaciones de género en el proceso del diseño e implementación de las políticas. Esto requiere de un marco institucional fuerte que garantice que las iniciativas de igualdad de género no dependan de personajes ni de asuntos cotidianos. La sustentabilidad de las iniciativas de igualdad de género y el efecto incluyente de los resultados de las políticas implementadas solo surgirá de las instituciones públicas en las que la diversidad de hombres y mujeres esté suficientemente representada en el diseño y toma de decisiones, y que tengan claros sus funciones y responsabilidades, estén equipadas con herramientas y procesos de toma de decisiones sensibles al género, y además permitan el compromiso total del ciudadano y la sociedad civil. De hecho, las decisiones políticas que parecen neutrales al género pueden no obstante tener un impacto perjudicial en la igualdad de acceso a las oportunidades. Una clave para la elaboración de políticas incluyentes reside en el conjunto de herramientas y pruebas que ayudan a los gobiernos a comprender mejor los impactos de sus políticas y programas sobre hombres y mujeres, así como sus necesidades.

Objetivos del estudio

Los objetivos de este informe son identificar las tendencias clave en los países de la OCDE y proporcionar parámetros de políticas dirigidas a lo siguiente:

- *El acceso de las mujeres al liderazgo en el dominio público, lo que incluye a los poderes Legislativo y Judicial, y cargos de gobierno importantes.* ¿Por qué importa el acceso de las mujeres a puestos de diseño y toma de decisiones? ¿Cuáles son las oportunidades y retos principales en el acceso a los puestos más altos en estos sectores? ¿Cuáles son las prácticas exitosas para superar las barreras restantes? ¿Qué funciona, qué no, y por qué?
- *Las mujeres en los puestos del sector público.* Si bien las mujeres están bien representadas en los sectores públicos en todos los países de la OCDE, ¿se ha logrado la paridad?, ¿qué brechas persisten?, ¿qué políticas funcionan para lograr la paridad de género en la fuerza laboral pública?, ¿cuáles son las buenas prácticas y lecciones aprendidas?, ¿qué pueden hacer los gobiernos para encarar los retos aún presentes?
- *Acuerdos institucionales y mecanismos para incorporar las consideraciones de género en la elaboración de políticas amplias de gobierno y en los procesos de prestación de servicios.* ¿Cómo utilizar los marcos institucionales para promover eficazmente un enfoque de gobierno completo que contribuya a avanzar en la igualdad de género?, ¿cómo maximizar la eficacia de las estrategias de igualdad de género?, ¿con qué herramientas cuentan los gobiernos para integrar las preocupaciones de género en la elaboración de las políticas públicas y en los ciclos de prestación de servicios?, ¿qué capacidades se necesitan para recopilar evidencia e información de alta calidad desagregadas por género para apoyar la toma de decisiones?

En este informe se ofrece un sondeo de prácticas existentes en los países de la OCDE que permiten el acceso de las mujeres a oportunidades en la esfera pública —desde cargos públicos hasta los de mayor responsabilidad en los parlamentos y en los poderes Judicial y Ejecutivo de cada país— y se describen los acuerdos institucionales que permiten implementar con eficacia las estrategias y reformas de igualdad de género. Además, se identifican las buenas prácticas y lecciones aprendidas en la OCDE y países socios, y se presentan datos comparados e información sobre políticas de género de diversas naciones. El informe se enfoca principalmente en el equilibrio de género dentro del gobierno y en la elaboración de políticas públicas, institucionales o afirmativas; incluye a los tres poderes principales de la estructura gubernamental nacional: Legislativo, Judicial y Ejecutivo (también a la administración pública). En su caso, se menciona la participación de las mujeres en organizaciones públicas, entre las que también están los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se describen varias recomendaciones de políticas públicas que sirven de base a los lineamientos de la OCDE en *Guidelines on Gender Equality in Public Life* (Directrices sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública). Estos lineamientos complementarían, reforzarían y apoyarían la implementación de la *Recommendation on Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship* (Recomendación sobre

la Igualdad de Género en Educación, Empleo e Iniciativa Empresarial), 2013 de la OCDE mediante el apoyo a los países, miembros y socios, en la creación de políticas y marcos institucionales eficaces para promover la igualdad de género para el crecimiento incluyente.

Metodología y contenido

El informe se basa en:

- Diversos estudios organizados para los países de la OCDE —por ejemplo, el *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership* (Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género y Liderazgo) 2011, y el *Survey on Gender in Public Employment* (Estudio sobre Género en el Empleo Público) 2011, ambos de la OCDE—, que recopilaron datos e información sobre mecanismos para la inclusión de género e instituciones para el avance de las mujeres en los países de la OCDE, así como datos sobre género en las políticas de empleo público en el ámbito de la administración pública federal (22 países). Estos estudios generaron un nuevo grupo de pruebas sobre los instrumentos políticos e institucionales para lograr el equilibrio de género en el sector público, para integrar las consideraciones de género en las políticas y procesos de prestación de servicios, y para implementar una nueva agenda de igualdad de género.
- Más de 25 entrevistas a legisladores, jueces y expertos en derecho de países seleccionados de la OCDE para identificar las principales barreras, oportunidades, factores de éxito y posibles acciones para cerrar las brechas identificadas en la representación de las mujeres en la esfera pública *OECD Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries* (Estudio de la OCDE sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública en los países de la OCDE), 2014.
- Debates en torno al género en el empleo público durante la reunión *OECD Public Employment and Management Network* (Empleo Público y Red de Gestión) de la OCDE el 23 de octubre de 2012.
- Investigación académica y de política que contribuye a identificar y analizar los datos disponibles sobre el acceso de las mujeres a los puestos de diseño y toma de decisión en la función pública, género en el empleo público y acuerdos institucionales y mecanismos políticos necesarios para promover la igualdad de género.
- Análisis de las cuotas obligatorias en los países de la OCDE para ubicar los componentes claves de las cuotas y sus características para la representación de las mujeres en los congresos e identificar los factores de éxito más amplios, al igual que las barreras, al promover la igualdad de género en los parlamentos.

El informe está estructurado de la siguiente manera: en el Capítulo 1 se justifica el estudio, sus objetivos y el enfoque metodológico para la recopilación de datos. En el Capítulo 2 se revisan las tendencias y enfoques para permitir el acceso en igualdad de circunstancias

a hombres y mujeres a los puestos de toma de decisión en el dominio público en los países de la OCDE, como los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el área de puestos superiores en el servicio civil. En el Capítulo 3 se explican las tendencias en el empleo de las mujeres en el sector público y se resaltan las distintas medidas políticas implementadas en diversos países de la OCDE para alcanzar la igualdad en el sector público. En el Capítulo 4 se destacan los acuerdos institucionales necesarios para que la promoción *de facto* de la igualdad de género se dé de manera sustentable; también se revisan las herramientas y enfoques que posibilitan la elaboración de políticas incluyentes y sensibles al género en los países de la OCDE, como los métodos de inclusión y evaluaciones del impacto por género. A lo largo del informe se destacan los ejemplos de los países miembros de la OCDE. Finalmente, se evalúa la disponibilidad de la evidencia desagregada por género en las áreas de políticas públicas destinadas a diversos ámbitos, se exploran los desafíos propios de la recopilación de datos y se identifican las medidas políticas necesarias para cerrar las brechas que continúan presentes.

Nota

1. El *Informe Global de la Brecha de Género 2013* del Foro Económico Mundial proporciona un panorama de la situación de hombres y mujeres con respecto a algunos indicadores de resultados fundamentales relacionados con derechos básicos, como salud, educación, participación económica y empoderamiento político. Los resultados económicos capturan tres conceptos: la brecha de participación (diferencia en las tasas de participación en la fuerza laboral), la brecha de remuneración (proporción hombre-mujer de ingresos estimados percibidos) y la brecha de avance (proporción hombre-mujer entre legisladores, altos funcionarios y administradores, trabajadores técnicos y profesionales). Los resultados políticos se refieren a la brecha entre hombres y mujeres en los niveles políticos más altos de diseño y toma de decisiones mediante la proporción mujer-hombre en el nivel de ministros y puestos parlamentarios.

Bibliografía

- Campa, P. (2011), *Gender Quotas, Female Politicians and Public Expenditures: Quasi-Experimental Evidence*, mimeo, Stockholm University.
- Casas-Arce, P. y A. Saiz (2011), “Women and Power: Unwilling, Ineffective, or Held Back?”, IZA Discussion Paper, núm. 5645.
- Castan, M. *et al.* (2010), “Early Optimism? First-Year Law Students’ Work Expectations and Aspirations”, *Legal Education Review*.
- Cavalcanti, T. V. y J. Tavares (2011), “Women Prefer Larger Governments: Growth, Structural Transformation, and Government Size”, *Economic Inquiry*, 49, pp. 155-171.
- Chen, L-J. (2009), “Do Gender Quotas Influence Women’s Representation and Policies?”, mimeo.

- Crosson, R. y U. Gneezy (2008), “Gender Differences in Preferences”, *Journal of Economic Literature*, 47 (2), pp. 1-27.
- OECD (2013a), *OECD Factbook 2013: Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/factbook-2013-en>.
- OECD (2013b), *Gender Wage Gap*, www.oecd.org/gender/data/genderwagegap.htm.
- OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2008), *Employment Outlook 2008*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-en.
- Opello, K. (2006), *Gender Quotas, Parity Reform and Political Parties in France*, Lexington Books, Oxford.
- Organisation for Women in Science in the Developing World and Women in Global Science and Technology (2012), *Gender and Science, Technology and Innovation*, <http://owsd.ictp.it/Files%20for%20download/new-gender-benchmarking-study-finds-numbers-ofwomen-in-s-t-alarmingly-low/view?searchterm=women>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2010), *The World's Women 2010: Trends and Statistics*, Nueva York.
- Wongnerud, L. (2005), “Sweden: A Step-Wise Development”, en Ballington y Karam, (eds.), *International IDEA: Women in Parliament. Beyond Numbers*.
- World Economic Forum (2013), *The Global Gender Gap Report 2013*, www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2013.

Capítulo 2

El liderazgo de las mujeres en la administración pública

En este capítulo se subraya la situación actual de las mujeres en posiciones de liderazgo en los países de la OCDE y otros. Se describe la representación de las mujeres en los parlamentos, gabinetes ejecutivos, poder Judicial y en los cargos públicos superiores. En general, las mujeres permanecen subrepresentadas en los altos niveles públicos de poder, aunque existen diferencias que se tomaron en consideración entre los distintos países debido a factores históricos y socioeconómicos. Se ofrece aquí un análisis detallado de los motivos por los que hay tan pocas mujeres en los puestos claves de decisión. El análisis parte de la literatura existente, el análisis legal y los hallazgos alcanzados con el Estudio de la OCDE sobre la Igualdad de Género en la Vida Pública en los países de la OCDE que incluye entrevistas con legisladores, jueces y expertos legales. Para abordar las barreras del avance de las mujeres, en el capítulo se identifica un grupo de buenas prácticas y políticas que sirven como apoyo a los gobiernos en sus esfuerzos para mejorar el equilibrio de género en los puestos superiores de la administración pública. El capítulo concluye con recomendaciones para diseñar políticas que contribuyan a romper la barrera invisible de la esfera pública.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Hallazgos claves

- Alcanzar resultados de políticas públicas de inclusión depende en gran medida de que las políticas implementadas reflejen e integren perspectivas de las diversas partes interesadas, y de que incluyan tanto a hombres como a mujeres. El equilibrio de género en las instituciones públicas en los niveles de toma de decisiones es un aspecto medular para garantizar que las decisiones y políticas públicas que inciden en los derechos, el acceso a los recursos y la distribución de poder en la sociedad tomen en cuenta las diferentes necesidades y realidades que enfrenta toda la diversidad de hombres y mujeres.
- A pesar de los avances visibles, las mujeres en general permanecen subrepresentadas en los puestos políticos claves de decisión y en los mandos superiores de la función pública, así como en puestos de magistratura y de la administración pública.
- Las condiciones laborales tales como jornadas extensas, horarios impredecibles y acuerdos limitados en relación con el balance vida-trabajo (por ejemplo, guarderías) son los principales obstáculos que dificultan el acceso de las mujeres a puestos altos en todas las esferas de la función pública.
- La cultura en el lugar de trabajo, es decir, la perpetuación de sesgos subconscientes que pueden manifestarse mediante la asociación de liderazgo y funciones gerenciales a los hombres más que a las mujeres, es otro obstáculo importante para el avance de las mujeres.
- Las diferencias de género al escoger carrera pueden ser motivadas no solo por las diversas preferencias, sino también por las condiciones laborales, como los horarios, las varias trayectorias profesionales que conducen a los puestos de mandos superiores de toma de decisión, inclusive puestos en la magistratura.
- Muchos países aprueban, en todo el ámbito público, medidas de “discriminación positiva” para corregir las brechas históricas en cuanto al acceso de las mujeres a puestos superiores. Cada vez más se incorporan también algunas soluciones de políticas complementarias: congresos sensibles al género, mayor transparencia en los procesos de contratación y nombramientos, desarrollo de liderazgo y fomento de un balance entre la vida laboral y la personal alentador para líderes mujeres y hombres.
- El compromiso político y la participación activa entre los líderes de los partidos son acciones esenciales para garantizar más igualdad de género en la esfera política, si bien la representación femenina en los congresos también depende del

tipo de sistema electoral, preferencias de los votantes, acceso a medios financieros y dinámicas internas de los partidos.

- Implementar cuotas en la vida política es aún tema de debate. Aunque las cuotas aumentan la representación femenina, deben servir como medida correctiva o de transición para reducir las diferencias históricas de representación. La eficacia de las cuotas depende en gran medida de su diseño y del sistema electoral del país.

Introducción

Alcanzar los resultados deseados de las políticas de inclusión depende en gran medida de que las políticas reflejen e integren las perspectivas de las diversas partes interesadas, inclusive diferentes grupos de hombres y mujeres. De hecho, cada vez hay más pruebas de que cuando las personas en cargos de toma de decisión representan con fidelidad a la sociedad a la que sirven (por ejemplo, género, origen étnico, personas con discapacidades, aborígenes, indígenas o grupos inmigrantes, etc.), esas personas llegan a disfrutar de una mayor confianza por parte del público representado y consiguen llamar la atención hacia temas socioeconómicos importantes.¹

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados durante los últimos 50 años en la creación de sociedades más equitativas en términos de género, aún subsisten inequidades notables, en particular, la subrepresentación de las mujeres en posiciones de liderazgo tanto en el sector público como en el privado. Los datos muestran que el aumento de la representación en la vida económica y en la política no genera automáticamente que las mujeres ocupen puestos superiores. Las mujeres todavía enfrentan el llamado “techo de cristal” en las esferas legislativa y ejecutiva, y permanecen subrepresentadas en los puestos superiores del poder Judicial. Se calcula que en los países en los que funciona el sistema electoral de mayoría simple y sin acuerdos de cuotas, las mujeres no alcanzarán 40% en los cargos públicos (el indicativo de que se alcanzó la paridad) hasta fines del siglo XXI (UNIFEM, 2009). Diversos factores provocan estas desigualdades en la vida política, como el patrimonio cultural y las actitudes individuales, la historia de la vida política y las estructuras y tradiciones heredadas, la posición de las mujeres en la economía, y el nivel de activismo de los movimientos de mujeres.

En este capítulo se examinan los patrones de la participación de la mujer en las esferas legislativa, ejecutiva y judicial y en puestos superiores de carrera civil, y explora las barreras que aún impiden alcanzar la igualdad de representación de género en los niveles superiores de la función pública.

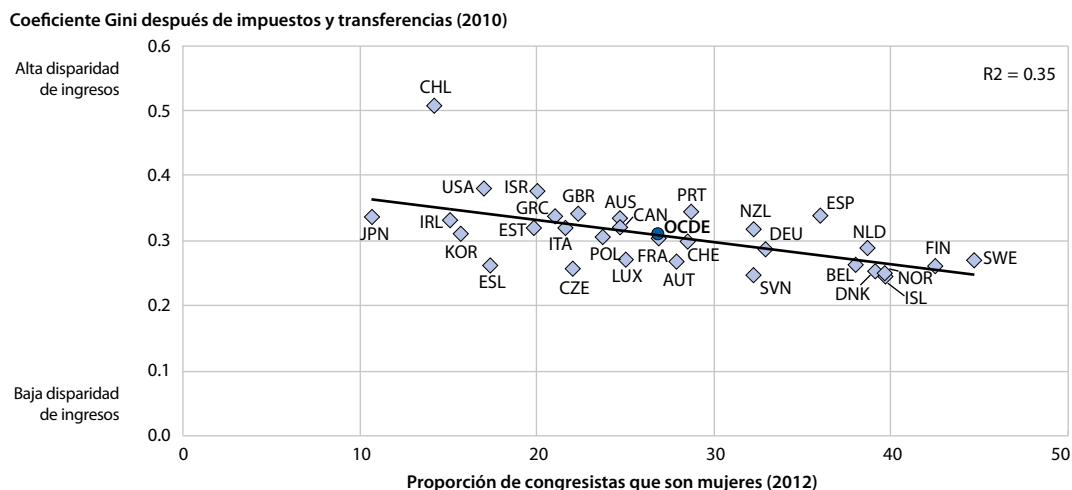
El acceso a la política y al poder Ejecutivo

La representación política de las mujeres constituye un elemento esencial en relación con la igualdad de género y gobernanza democrática. No obstante, el acceso al poder, toma de decisiones y liderazgo político no solo es asunto de justicia, democracias y buena gobernanza, sino que también tiene un impacto positivo en los resultados económicos y sociales al brindar crecimiento y desarrollo más equitativos sustentables.

Cada vez hay más pruebas —por el presente clima económico y los cambios sociales y demográficos— de que la igualdad de oportunidades políticas para hombres y mujeres es un requisito esencial para alcanzar una resiliencia más robusta para crisis futuras, y alcanzar un crecimiento fuerte y sustentable, junto con un desarrollo que beneficie a todos. Un mayor equilibrio de género en la clase política fomenta la inclusión en la elaboración de políticas públicas y refuerza la confianza en el gobierno.

La exclusión sistemática de la mitad de la población desperdicia el talento y percepciones de algunos de sus ciudadanos más capaces. Empoderar a las mujeres y aprovechar sus capacidades y liderazgo en la política, en la sociedad y en la economía global es fundamental para maximizar la competitividad nacional, pues es más probable que el liderazgo diversificado halle soluciones innovadoras para fomentar el crecimiento incluyente (Schwab y Zahini, 2011), que comparta sus beneficios entre todos los grupos sociales. Tomar en

Figura 2.1. **Mujeres en puestos claves de toma de decisión e inequidad de ingreso en países miembros de la OCDE**



Nota: Los datos del coeficiente Gini de Chile, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda y Suiza son de 2009. Los datos sobre la participación de mujeres congresistas son del 31 de octubre 2012. Los porcentajes representan la cantidad de mujeres congresistas del total de escaños en la cámara baja o en los sistemas unicamerales.

Nomenclatura: JPN: Japón; CHL: Chile; IRL: Irlanda; USA: Estados Unidos de América; KOR: Corea; SVK: Eslovaquia; ISR: Israel; GRC: Grecia; EST: Estonia; ITA: Italia; GBR: Gran Bretaña; CZE: República Checa; POL: Polonia; AUS: Australia; CAN: Canadá; LUX: Luxemburgo; FRA: Francia; AUT: Austria; PRT: Portugal; CHE: Suiza; NZL: Nueva Zelanda; DEU: Alemania; SVN: Eslovenia; ESP: España; BEL: Bélgica; DNK: Dinamarca; ISL: Islandia; NLD: Países Bajos; NOR: Noruega; FIN: Finlandia; SWE: Suecia.

Fuente: OECD Income Distribution Database and Inter-Parliamentary Union (IPU), PARLINE (base de datos)

cuenta el potencial de las mujeres para fomentar economías más equitativas y fuertes es especialmente importante en el ambiente económico actual.

De hecho, los datos muestran una interrelación entre la representación de las mujeres en los congresos y los niveles de desigualdad en los países miembros de la OCDE, lo que revela niveles más bajos de desigualdad en países con una mayor participación de mujeres en los puestos de decisión en los congresos.

Si bien es difícil medir el impacto directo de la igualdad de género en los resultados socioeconómicos, hay evidencia de que contribuye de manera significativa a reducir la pobreza (World Bank Group, 2012) y al crecimiento económico mediante resultados educativos más equitativos. Los estudios también muestran que es más probable que los grupos con mayor proporción de mujeres tomen decisiones que reflejen las preferencias del grupo y las de una población más extensa, lo que genera resultados más democráticos (Hannagan y Larimer, 2009). De hecho, hay pruebas de que, al formar parte de los cuerpos legislativos, es más probable que las mujeres defiendan cambios en favor de los intereses de mujeres, niños y las familias, y a respaldar el bienestar público en áreas como atención a la salud y educación (Moccia y Anthony, 2006; Paxton *et al.*, 2007; Wängenerud, 2009; Chen, 2010; Atchison y Down, 2009). Las mujeres que se dedican a la política suelen dedicarse a temas como violencia de género, políticas favorables a la familia, respuestas más ágiles a las necesidades de los ciudadanos (Cammisa y Reingold, 2004), mayor cooperación entre partidos y grupos étnicos (Chinkin, 2003).² Además, la presencia de las mujeres en los congresos influye en la aprobación de presupuestos más sensibles al género. Esto lo reconocen también las mujeres parlamentarias (MP):

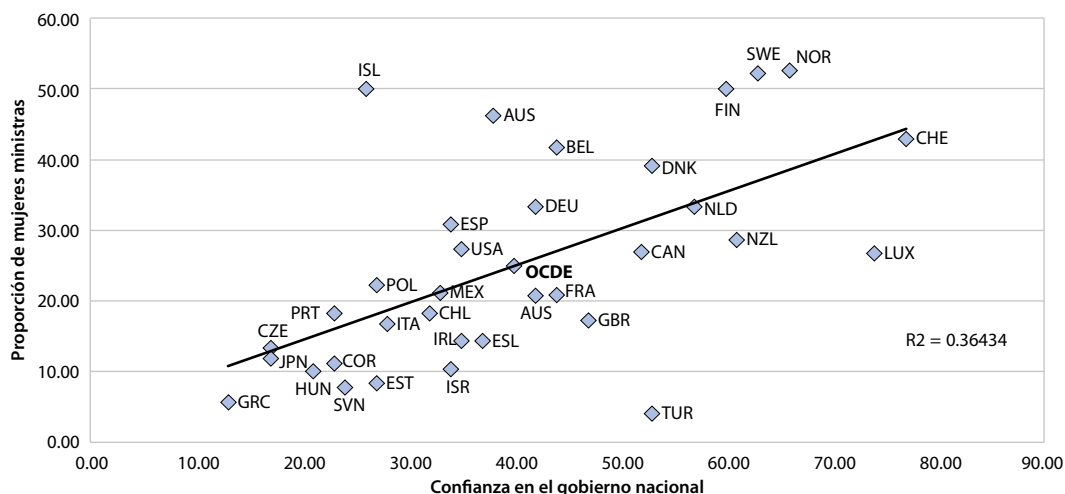
“A raíz de sus diversas experiencias de vida, las mujeres atraen asuntos nuevos en la agenda política, como políticas públicas que contribuyen a combinar el trabajo y la familia” (Parlamentario de un país miembro de la OCDE [OECD, 2014]).

“No hay una manera masculina o femenina de hacer política, pero a partir de sus experiencias, las mujeres tienden a poner en la agenda legislativa asuntos del orden social, igualdad de género y educativos con más frecuencia que los hombres” (Parlamentario de un país miembro de la OCDE [OECD, 2014]).

“Las perspectivas diferentes y los estilos de hombres y mujeres agregan fuerza y calidad a las decisiones que se toman” (Parlamentario de un país miembro de la OCDE [OECD, 2014]).

Una mayor presencia de mujeres en gabinetes presidenciales se asoció al aumento del gasto público en salud durante el 2000 en una muestra amplia de países (Mavisakalyan, 2012; Rehavi, 2007). Los datos también muestran una relación entre parlamentarias y la confianza en los gobiernos nacionales (véase la Figura 2.2). En Suiza, las mujeres diseñadoras de políticas públicas registran tasas de aprobación mayores por asignar fondos a la protección del medio ambiente, salud pública, igualdad de derechos para hombres y mujeres, y provisiones para desempleo y seguridad social en comparación con los hombres con las mismas responsabilidades. En cambio, las investigaciones señalan que las mujeres tienden menos a respaldar el gasto para energía nuclear o militar (Funk y Gathmann, 2010).

Figura 2.2. Las mujeres en ministerios y confianza en los gobiernos nacionales en países miembros de la OCDE (2012)



Nomenclatura: GRC: Grecia; CZE: República Checa; JPN: Japón; HUN: Hungría; PRT: Portugal; KOR: Corea; SVN: Eslovenia; EST: Estonia; ISL: Islandia; POL: Polonia; ITA: Italia; CHL: Chile; MEX: México; IRL: Irlanda; ISR: Israel; ESP: España; USA: Estados Unidos de América; AUS: Australia; SVK: Eslovaquia; DEU: Alemania; AUS: Australia; BEL: Bélgica; FRA: Francia; GBR: Gran Bretaña; DNK: Dinamarca; CAN: Canadá; TUR: Turquía; NLD: Países Bajos; FIN: Finlandia; NZL: Nueva Zelanda; SWE: Suecia; NOR: Noruega; LUX: Luxemburgo; CHE: Suiza.

Fuente: Bases de datos de Inter-Parliamentary Union y Gallup.

Panorama de las mujeres en los parlamentos

Hacia el inicio del siglo XXI, la mayoría de los países de todo el mundo habían concedido a las mujeres el derecho a votar y a ser votadas (Ramirez *et al.*, 1997). Los pocos países que quedaban también en años recientes avanzaron hacia el sufragio femenino. Las mujeres obtuvieron el derecho a votar en Omán en 2003, en Kuwait en 2005, y en Catar y Emiratos Árabes Unidos en 2006. El sufragio de las mujeres contribuyó a aumentar la participación femenina en la política y, en general, en el porcentaje femenino en el padrón electoral mundial. Hoy, en países como Barbados, Chile, Ecuador, Malta, Puerto Rico, Suecia y Estados Unidos de América, es mayor la participación electoral de las mujeres que de los hombres.

A pesar de los avances visibles, las mujeres generalmente permanecen subrepresentadas en los puestos de liderazgo político. Si bien las mujeres pueden alcanzar la cúspide del poder político (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Costa Rica, Finlandia, Alemania y Lituania), hoy solo hay 16 mujeres como jefes de Estado o gobierno y solamente 21% de los parlamentarios del mundo son mujeres. Las mujeres solo ocupan 14.9% del total de los puestos de presidentes de cámaras legislativas y más o menos 20% de las oficinas de gabinetes presidenciales del mundo (World Bank Group, 2012).

A pesar del amplio espectro de participación de la mujer en los parlamentos, en promedio en la OCDE las mujeres ocupan un cuarto de los puestos ministeriales y solamente 27% de los escaños en las cámaras bajas o sistemas unicamerales (más alto que el promedio

mundial de 21.8%, pero solo por unos cuantos puntos porcentuales). Si bien es un aumento en relación con 2002, cuando el porcentaje de mujeres era de 20%, solamente 15 de los países miembros alcanzan o rebasan el umbral para la representación de las mujeres que recomiendan las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, calculado en 30%, a partir del cual se considera que las mujeres cuentan con el cúmulo suficiente para influir en los resultados legislativos. El porcentaje de mujeres en los parlamentos de la OCDE por lo general es mayor en los países nórdicos, donde alcanzan cerca de 40% o más de los escaños, como Suecia, Finlandia, Islandia y Noruega. En Turquía, Japón, Chile y Hungría las mujeres ocupan menos de 19% de los escaños. También es importante evaluar el equilibrio de género entre los presidentes de los parlamentos, presidentes de comisiones relevantes y de fracciones parlamentarias para comprender la proporción de poder de las mujeres dentro de los parlamentos. De acuerdo con la Unión Internacional Parlamentaria, solamente 39 cámaras están presididas por mujeres de los 188 parlamentos, de los cuales 78 son bicamerales. De ahí que las mujeres solo ocupan 14.3% del total de 273 dirigentes que presiden los parlamentos o una de las cámaras (Inter-Parliamentary Union, 2013).

Entre los países socios de la OCDE, los que van a la cabeza en relación con la proporción de mujeres parlamentarias son Sudáfrica y Costa Rica, con 42% y 38.6% de parlamentarias en sus congresos, respectivamente, mientras que India, con 11% y Brasil, con 9%, se encuentran del lado más bajo en cuanto a distribución. El porcentaje de mujeres parlamentarias en China (23%) se está acercando al promedio que la OCDE propone, pero en la Federación de Rusia (14%) y en Indochina (19%) se conservan del lado bajo (véase la Figura 2.3). Aunque el porcentaje de mujeres es bajo en los Estados árabes, hay avances alentadores en la región de Medio Oriente y África del Norte [MENA, por sus siglas en inglés], como Túnez y Argelia. La representación femenina en el Consejo Federal Nacional de los Emiratos Árabes Unidos actualmente es de 22.5%, y Arabia Saudita recientemente anunció que extendió el voto para las mujeres. En el ámbito local, las mujeres también tienden a una representación baja, con cerca de una décima parte de las mayorías y menos de un cuarto de los consejos locales tanto en América Latina como en Europa (World Bank Group, 2012).

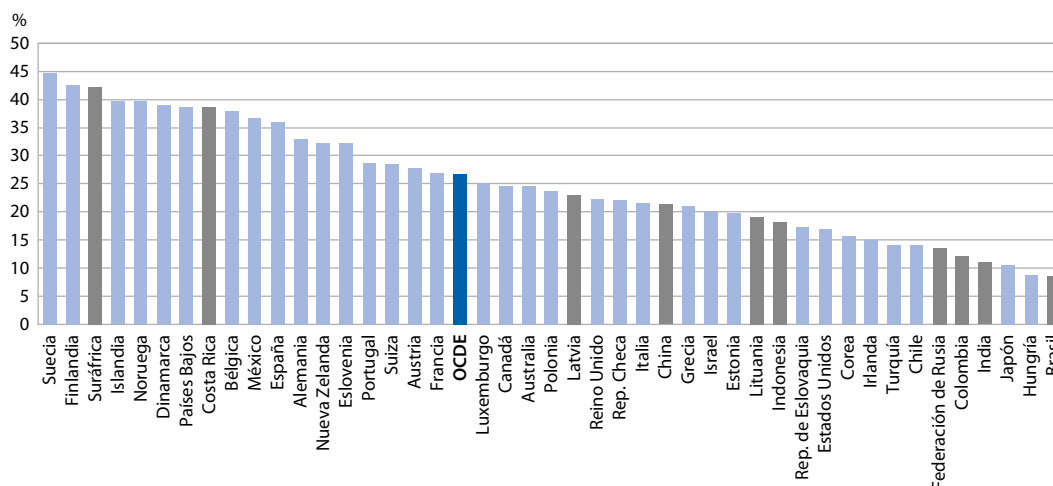
Panorama de las mujeres como ministras

Aunque los nombramientos ministeriales difieren de acuerdo con el sistema político de cada país (por voto del congreso o directos del presidente con o sin aprobación del congreso), las mujeres no están representadas equitativamente en ningún lugar. De los ejecutivos políticos de los países de la OCDE, el porcentaje promedio de las funcionarias aumentó escasamente de 21% en 2005 a 25% en 2012. Los datos de 2012 muestran que el porcentaje de las funcionarias va de más de 50% en Noruega, Suecia, Finlandia e Islandia a menos de 10% en Hungría, Estonia, Eslovenia, Grecia y Turquía (véase la Figura 2.4).

En países asociados a la OCDE también varía la representación de las mujeres en el poder Ejecutivo. En África del Sur, el porcentaje de funcionarias es de 39%, cerca de 30% en Letonia, solo 10% en India y en la Federación de Rusia solamente hay una mujer funcionaria.

Al comparar la proporción de mujeres parlamentarias o en gabinetes en los países de la OCDE, un conjunto similar de naciones entra en los extremos alto y bajo de la distribución; los países nórdicos se encuentran en la parte alta, mientras que Hungría, Turquía y Japón

Figura 2.3. **Porcentaje de mujeres parlamentarias (en la cámara baja o en sistemas unicamerales) en la OCDE y países socios (2012)**



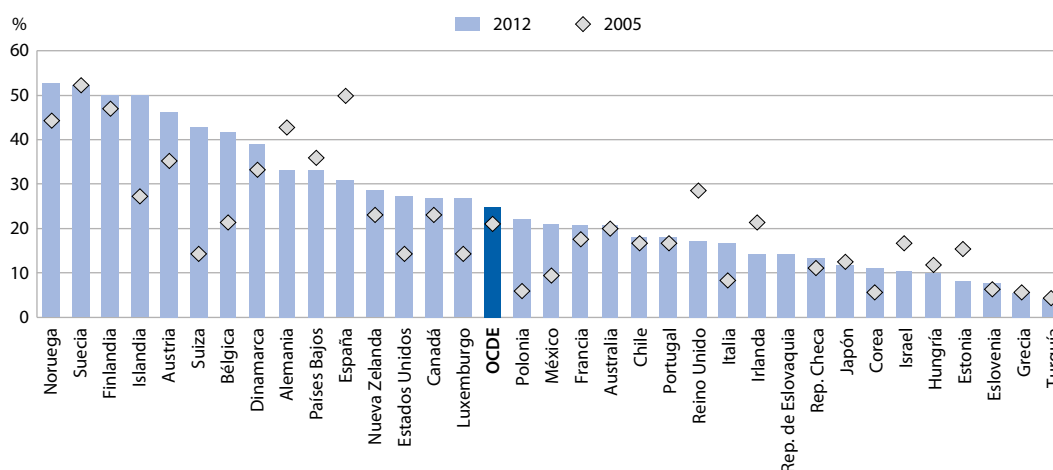
Nota: Los porcentajes reflejan la cantidad de mujeres parlamentarias como porcentaje de todos los escaños ocupados. Las barras en gris representan países adscritos a la OCDE, socios clave y otros países socios.

Fuente: OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, a partir de la base de datos de Inter-Parliamentary Union, PARLINE.

permanecen del lado más bajo de la distribución. En cuanto a los demás países, la proporción de parlamentarias y funcionarias no es evidente. Aunque el acceso a los rangos más altos de liderazgo ejecutivo con frecuencia se debe a la experiencia parlamentaria en muchos países, el rango de un país en términos de la representación de las mujeres en el Legislativo no se puede ocupar como indicador de la cantidad de mujeres funcionarias. La forma del régimen político tampoco indica con claridad cuán común es la presencia de las mujeres en el Ejecutivo o en el Legislativo. Por ejemplo, países con un régimen parlamentario se encuentran en el extremo más bajo (por ejemplo, Japón, India y Hungría) y en el más alto (por ejemplo, Suecia, Finlandia, África del Sur) en términos de la representación de las mujeres en el Ejecutivo en la Figura 2.3 y en todo el espectro en la Figura 2.4. Lo mismo vale para los países con un sistema presidencial. Lo anterior sugiere que tanto el nombramiento como la elección de mujeres para ocupar puestos de poder no dependen solamente del contexto político y de las estrategias de las lideresas políticas individuales, sino también de reglas informales de nombramiento.

El nombramiento de mujeres a puestos de gabinete no necesariamente indica un cambio de los patrones de género del poder político; más bien, depende de los puestos del gabinete que las mujeres asumen, y del poder y prestigio asociado a ese equipo de funcionarios. Las investigaciones de los gabinetes europeos indican que los puestos destinados a mujeres con frecuencia reflejan las categorías ocupacionales o educacionales que las mujeres suelen elegir. En consecuencia, las mujeres aún tienden a quedar en puestos considerados como “femeninos” (Krook y O’Brien, 2011). Por ejemplo, las funcionarias tienen el doble de probabilidad de ocupar un puesto vinculado a lo social que a uno económico (World Bank Group, 2012). Si bien no hay una jerarquía formal en las carteras del gabinete, universalmente

Figura 2.4. Porcentaje de mujeres funcionarias (2005 y 2012)



Nota: Los datos representan la cantidad de mujeres nombradas en puestos en la función pública en enero de 2012 y enero de 2005. Los datos totales incluyen las presidencias de cámaras y ministerios. También se incluyeron primeras ministras o jefas de Estado que disponen de un gabinete. No se incluyeron vicepresidencias ni direcciones de instituciones públicas.

Fuente: OECD (2013), *Government at Glance 2013*, a partir de IPU “Women in Politics” Posters, 2012 y 2005.

se consideran las áreas de finanzas y de relaciones exteriores (en las que las mujeres tienen menos presencia) como las que más prestigio concentran (Buckley y Galligan, 2011). La asignación a los puestos públicos de áreas tradicionalmente femeninas se puede deber también en parte a la opinión pública. En las investigaciones realizadas en los Estados Unidos de América y Canadá se observó que el público considera a mujeres y hombres competentes en áreas distintas de la política (Jalazai y Tremblay, 2011).

Recientemente, en diversos países se estableció la paridad en los gabinetes (por ejemplo, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en 2006, el primer ministro de España, José Luis Rodríguez Zapatero en 2004 y 2008, y el gobierno francés de François Hollande en 2012). Además, en 2010, el porcentaje de mujeres en el gobierno suizo fue de 57%. De manera similar, tres de las últimas cuatros personas asignadas al poderoso puesto de secretario de Estado de Estados Unidos de América fueron mujeres (Krook y O’Brien, 2011). En África del Sur, el gobierno provincial de Gauteng también está implementando la paridad de género para los puestos de decisión como política prioritaria (véase el Recuadro 2.1). El nivel de aceptación de la participación paritaria puede variar en distintos países. Según el contexto político más amplio del que emerge la paridad de gabinete inicial, las funcionarias de gabinete enfrentan actitudes cooperativas u hostiles por parte de las elites políticas masculinas. Por ejemplo, fue más fácil construir y asegurar la aceptación de un gabinete equilibrado en términos de género en España que en Chile debido a una resistencia más débil respecto de este tema por parte de las elites políticas. En Chile, sin embargo, la paridad en el gabinete consiguió menos respaldo por parte de los partidos políticos en el gobierno. La decisión se vio como iniciativa personal de la presidenta (Franceschet y Thomas, 2013). De hecho, el segundo gobierno que la presidenta Bachelet formó no logró alcanzar la paridad.

Recuadro 2.1. Paridad de género en parlamentos y gabinetes

Provincia de Gauteng, África del Sur

Gauteng, provincia de **África del Sur**, se esfuerza en crear un gobierno provincial representativo del pueblo al que sirve. Actualmente, el primer ministro de Gauteng es una mujer, cinco de los diez miembros del Consejo Ejecutivo de la provincia son mujeres, y hay una tendencia al alza en la representación de mujeres en los puestos importantes de la función pública. El poder Legislativo de Gauteng tiene el mandato constitucional de vigilar el desempeño del gobierno en cuanto a las políticas y planes en la Comisión de Género, Juventud y Discapacidades (comisión GEYODI). La comisión trabaja con el Departamento del Tesoro y la Oficina del primer ministro para supervisar los votos sobre el presupuesto, asesorar sobre penalizaciones y, cuando es necesario, aplicarlas.

El nuevo marco de políticas públicas de Gauteng sobre equidad de género y empoderamiento de las mujeres tiene el propósito de garantizar una representación equitativa de hombres y mujeres en el gobierno, dar prioridad a temas de género en el proceso de diseño de políticas públicas, y equidad de oportunidades en educación y empleo para hombres y mujeres en Gauteng. En particular, el marco de políticas públicas de Gauteng estipula: “mujeres y hombres serán representados equitativamente en las estructuras de toma de decisión y en los foros en los que participen las partes interesadas con un objetivo de representación del 50/50”. Además, los departamentos gubernamentales tienen la encomienda de señalar puntos focales de género y nombrar unidades responsables para coordinar la actuación prioritaria de género y elaborar programas de empoderamiento de las mujeres. Los departamentos con unidades dedicadas al género experimentan una mayor presencia prioritaria y ejercen una influencia razonable en la coordinación de programas de género. En apoyo al marco de políticas públicas de Gauteng en general, el gobierno elaboró un programa de acción con un enfoque basado en resultados e indicadores de sus distintas actividades. Los resultados se informan cada año, lo que contribuye a dar seguimiento al avance de cada programa.

Fuente: Gauteng Provincial Government (2010), *Strategic Policy Framework on Gender and Equality and Women Empowerment, and Making Gauteng an even Better Place for Women*, www.gautengonline.gov.za.

El gabinete francés

Durante 2012 se notaron avances considerables para las mujeres en el área política **francesa** de toma de decisiones: 27% del parlamento son mujeres y 50% del gobierno. El nuevo presidente cumplió su promesa de paridad de género en el gobierno al incluir un número equitativo de mujeres y hombres en el gabinete. Además, se reactivó el Ministerio de Derechos de las Mujeres y se incluyó en el gobierno a un grupo de mujeres jóvenes, lo que abre una ruta potencial para mujeres líderes. No obstante, las responsabilidades asignadas a hombres y mujeres sin duda no fueron iguales. Las mujeres se encontraron en los puestos más “femeninos”, como asuntos sociales y salud, cultura y comunicaciones, senectud, familia, gente con discapacidades (a excepción de la ministra de Justicia y la de Reforma del Estado y Descentralización). Sin embargo, la paridad en el gabinete no duró mucho debido a que durante el primer año se reemplazó a una de las ministras.

Aunque Francia no es el primer país en tener un gobierno de paridad, tiene una larga tradición de tener más mujeres en su gobierno que en su parlamento. Mientras que muchos ministros provienen del parlamento, los presidentes pueden nombrar ministros que no hayan tenido experiencia política. Como resultado, diversos presidentes pudieron llevar a mujeres poco conocidas a puestos de gobierno —práctica conocida como *fait du prince*—. Hay ventajas obvias en tales promociones que permiten a más mujeres entrar a la política. No obstante, también representan riesgos, pues esos cargos pueden retirarse con facilidad, y las mujeres que carecen de una base propia de poder autónomo tienden a depender del mecenazgo presidencial (Murray, 2013).

Fuente: Murray, R. (2013), “Towards Parity Democracy? Gender in the 2012 French Legislative Elections”, *Parliamentary Affairs*, 66, pp. 197-212.

Obstáculos para un mejor equilibrio de género en los parlamentos y en la vida política

Varios factores inciden al determinar la proporción de mujeres que entran y permanecen en los puestos de toma de decisión. Algunos de los principales se destacan a continuación.

Cantidad de candidatas y acceso desigual al financiamiento

Un argumento recurrente hacia la desigual representación de las mujeres en puestos de decisión es la escasez de candidatas potenciales, pues históricamente las mujeres no se han postulado para cargos de representación popular. Sin embargo, las entrevistas de la OCDE a distintas parlamentarias revelaron que en casi todos los países con frecuencia no hay una escasez de mujeres capaces, sino que más bien la inequidad económica entre hombres y mujeres y las oportunidades limitadas para que las mujeres muestren sus competencias son los factores que perpetúan la representación desigual. Las mujeres permanecen mayormente subrepresentadas en profesiones de alto perfil en países dentro y fuera de la OCDE (OECD, 2012), lo que a menudo limita su visibilidad. Para ser elegido se necesita ser elegible y quedar incluido en el grupo de candidatos potenciales. Al igual que los hombres, las mujeres se involucran en la vida política por medio de organizaciones juveniles, ingresan a la política después de alcanzar algunos logros ocupacionales o tras participar extensivamente en trabajos comunitarios. No obstante, sin importar la trayectoria, los candidatos potenciales necesitan ser visibles en su comunidad. Las experiencias de las MP lo confirman:

“Tener la oportunidad de ser visible por tu trabajo y participar en debates radiofónicos o televisados es crucial para devenir una mujer parlamentaria (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

Además, ingresar a la política es un proyecto costoso; como las mujeres tienen menos acceso a fondos y redes de financiamiento, quizá se inclinen menos a participar.

Desbalance percibido entre trabajo y vida personal

La escasez de candidatas también puede deberse a decisiones deliberadas de las mujeres de apartarse de carreras de alto perfil a causa de la percepción de un equilibrio deficiente entre trabajo y vida personal (O’Brien, 2005, y Murray-Smith, 2004). Aunque las expectativas sociales del papel de la mujer en los quehaceres domésticos están cambiando y los hombres cada vez participan más en responsabilidades familiares no remuneradas, las mujeres son todavía las principales encargadas de la familia. Las exigencias profesionales —y también las políticas públicas que ocasionan un desequilibrio entre la vida personal y la laboral— pueden dificultar de modo especial la actividad de las mujeres en la economía y en la política durante los periodos de embarazo y crianza de los hijos.

De hecho, las MP de una amplia variedad de países continuamente mencionaron que es difícil combinar las responsabilidades de la familia con sus carreras en cargos políticos de niveles superiores, en especial cuando están al cuidado de niños pequeños (OECD, 2014). Por ejemplo, al inicio de una carrera política, las juntas locales de los partidos tienen lugar en la tarde o la noche, lo que dificulta que los padres asistan (sobre todo las mujeres, las

encargadas principales de la familia). Además, si se toman decisiones durante una reunión informal, esto reduce la oportunidad de las mujeres, quienes tienen responsabilidades familiares o no forman parte de la red masculina, de participar en el proceso de toma de decisiones. Esto también puede desanimar a las mujeres a continuar en la política y en parte explica la tasa de reducción del número de mujeres aun antes de ingresar a un partido político. Organizar las reuniones de los partidos en horarios más tempranos, al mismo tiempo que preparar las agendas de la reunión antes de llevarlas a cabo, puede facilitar una mayor y más activa participación de mujeres (OECD, 2014).

En casi todos los países, los horarios de trabajo de los parlamentarios son impredecibles y no es posible anticipar los horarios de votación, lo que dificulta organizar la vida privada. Los parlamentarios de distritos electorales lejanos enfrentan desafíos particulares porque tienen que pasar los días activos de la semana en la capital y regresan a casa solo unos cuantos días a la vez. Si no se ofrecen permisos parentales y centros de atención infantil, se torna, para las madres con niños pequeños (en especial para madres solteras), particularmente difícil comenzar y seguir una carrera política. Aun con guarderías, sus horarios de atención normalmente son incompatibles con las sesiones parlamentarias. Por ende, los padres que aspiran a seguir con sus carreras políticas con frecuencia se apoyan en arreglos informales de atención. Como lo plantea una MP:

“Nunca te podrás convertir en un político si no cuentas con el respaldo y apoyo de tu familia” (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

Escasa motivación política

En un estudio estadounidense se entrevistó a más de 2 100 estudiantes universitarios de entre 18 y 25 años de edad, y se observó que las mujeres jóvenes tienden a considerar menos que los hombres jóvenes competir por un puesto, a expresar interés en una candidatura en su horizonte de vida o a considerar puestos de elección popular como opción de vida. El estudio también reflejó que esta brecha de género es comparable a la que se encontró en los estudios de candidatos potenciales que ya trabajan en las profesiones que producen políticos. El estudio detectó cinco factores que contribuyen a la brecha en las ambiciones políticas en estudiantes de nivel superior:

1. Es más común que los padres preparen a sus hijos a pensar en dedicarse a la política que a sus hijas.
2. Desde sus experiencias escolares, sus amistades y el consumo de medios de información, las mujeres jóvenes tienden a consumir menos información política y a participar menos en debates que los hombres jóvenes.
3. Los hombres jóvenes tienden más que las mujeres jóvenes a participar en deportes organizados y les importa ganar.
4. Hay menos inclinación a motivar a las mujeres jóvenes que a los hombres jóvenes a participar en una contienda por un puesto de elección popular.
5. Las mujeres jóvenes son menos propensas que los hombres jóvenes a pensar que estarán calificadas para participar en una contienda electoral, aunque ya se hayan consolidado en sus carreras (Lawless y Fox, 2013).

Tal brecha en las ambiciones políticas y menos mujeres “que lanzan su propia campaña” política puede perpetuar el desequilibrio de género presente en la representación política. Como afirma una MP: “las mujeres [jóvenes] quizá no necesariamente estén conscientes de lo lejos que pueden llegar ni del grado de influencia que tienen para moldear sus carreras” (OECD, 2014). La motivación de padres, familiares, profesores y orientadores para pensar en una carrera política e introducir a las mujeres en ambientes competitivos puede reforzar su interés en participar por un puesto de elección en el futuro (Lawless y Fox, 2013).

Dinámicas partidarias internas y estereotipos de género

Del lado de la demanda, el sistema político vigente, las dinámicas partidarias internas y el nivel de compromiso hacia el equilibrio de género al interior de los partidos pueden influir también en la representación de las mujeres en la política. Las elites poderosas pueden ser renuentes a abrir el campo a las mujeres a puestos de elección (Sanbonmatsu, 2002 y 2006; Bagues y Esteve-Volart, 2009) debido a estereotipos y discriminación estadística. Como existen menos mujeres líderes, la información sobre su desempeño y productividad puede resultar imprecisa e insuficiente. Tal juicio estadístico (sea resultado de estereotipos o de información asimétrica) puede ser inercial. Las MP que participaron en el estudio subrayaron que las mujeres pueden desmotivarse de perseguir una carrera política por la percepción de que los estándares y las capacidades que se piden a las mujeres son más estrictos, y que sus probabilidades de acceder a una posición de liderazgo son bajas.

“Las palabras de una MP pasan por un escrutinio más riguroso que las de un parlamentario, y los errores de una mujer se juzgan de manera más severa que los de los hombres (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

“Durante las campañas electorales, el compromiso activo de una mujer puede percibirse como ‘demasiado atrevido’ o agresivo y no pertinente a la manera en la que una mujer debe comportarse” (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

Con pocas mujeres líderes como modelos de conducta, las mujeres pueden pensar que incursionar en política debe ser una acción de alto riesgo, apropiada solo para hombres, y por ende abstenerse de participar en carreras políticas. Estas opiniones a menudo se refuerzan por los medios de comunicación, que tienden a describir la política como “deporte de domino masculino” y algo “agresivo y competitivo”. Además, en ocasiones se da más atención a la vida personal y a la apariencia física de las candidatas (OECD, 2014).

Preferencias del electorado

Los partidos con mayor presencia masculina pueden oponerse a las candidaturas de las mujeres porque las consideran menos capaces para atraer votantes. A pesar de que algunos votantes puedan creer que las mujeres son menos competentes para diseñar políticas, esta opinión es resultado de información incompleta. Por ejemplo, Dufflo y Topalova (2004) y Beaman *et al.* (2009) encontraron evidencia de que los votantes indios prefieren a políticos hombres. Sin embargo, también observaron que las preferencias discriminatorias se desvanecen cuando se sabe más sobre la candidata. Las preferencias de los votantes suelen

ser resultado de antiguas creencias socioculturales. Como los hombres históricamente han sido más activos en la arena política, algunos votantes pueden seguir percibiendo a las mujeres como menos capaces que los hombres. Sin embargo, la mayoría de las MP de países de la OCDE entrevistadas sintieron que “no sufren de estereotipos negativos” por parte del público, que a menudo está “a la cabeza en el juego de apoyar a las mujeres en el parlamento” y, en algunos casos, el público está más dispuesto a aceptar “datos duros” de una mujer política que de un político varón (OECD, 2014). Además, en muchos países es mucho más probable que el público vote por el partido o el puesto en el partido más que “hacer ninguna referencia especial a su composición o porcentaje de mujeres en la lista del partido”. Curiosamente, un estudio realizado en Estados Unidos de América sobre brechas de género al votar reflejó que en promedio la mujeres votan un poco más que los hombres en favor de candidatas, pero no automáticamente: “El grado de apoyo que una candidata recibe de las votantes dependerá de la candidata, su campaña, sus oponentes, la composición y el humor del electorado, y el clima político. Las mujeres están ligeramente más inclinadas a favorecer a las candidatas, pero no votan en bloque; al igual que los hombres votantes, las mujeres deciden basándose en una amplia variedad de factores” (Newman, 1996).

Rutas de las mujeres hacia la legislatura

Si bien diversos factores influyen en la representación de las mujeres en la política —como la subrepresentación histórica, la naturaleza del sistema político y un contexto socioeconómico más amplio—, varios países de la OCDE trabajan activamente en la participación de las mujeres en política para reducir las brechas entre géneros, restablecer la confianza en las instituciones públicas y resolver la inequidad creciente. De hecho, cuando la composición de los parlamentos se asemeja a la población que representan, el gobierno es más capaz de mantener su legitimidad y la confianza de público. Varias MP encuestadas mencionaron la crisis económica como “nicho de oportunidad” para incursionar en la política: “La crisis cambió la forma de elaborar políticas públicas: los votantes son más escépticos hacia el “club de los viejos muchachos” y dan la bienvenida a nuevas perspectivas” (OECD, 2014).

Además, como las mujeres pueden votar más por mujeres (según la plataforma, la candidata, sus oponentes y otros factores) y algunas investigaciones de alcance nacional indican que las mujeres votan cada vez más que los hombres (por ejemplo, en las elecciones recientes de USA las tasas de mujeres votantes alcanzaron o rebasaron las de los hombres),³ la proporción de las candidatas puede servir como fuente de votos nuevos para los partidos. En realidad, datos europeos mostraron que más mujeres candidatas generaron más interés entre las votantes y una tendencia mayor a que las mujeres votaran en las elecciones para el Parlamento Europeo. Los países europeos con cuotas de género tuvieron 8% más candidatas, lo que aumentó la posibilidad de que las mujeres votaran en esos países.⁴

Algunas medidas de los países de la OCDE para enmendar la brecha histórica de representación y mejorar el equilibrio de género en las legislaturas son cuotas voluntarias en los partidos, reservar escaños para mujeres, transformar la labor legislativa en algo más favorable para la familia, y fortalecer las capacidades de liderazgo y el acceso a los recursos necesarios para las mujeres.

El sistema electoral

Las estructuras políticas representan un papel importante en el reclutamiento de candidatas a parlamentos. Hay evidencia de que las mujeres tienden a ser más exitosas en sistemas de representación proporcional (RP) y de que en los sistemas de mayoría el resultado ofrece menos mujeres electas.

Los resultados muestran que en 13 de los 15 países con mayor representación femenina en los parlamentos son países con sistemas de RP, y que todos estos países tienen una proporción de mujeres de más de 30% (de 38% a 56%). Más aún, en 2012, los sistemas de representación proporcional en el mundo en general mostraron 25% de mujeres en el parlamento, 17% en sistemas mixtos y 14% en sistemas de mayoría (Inter-Parliamentary Union, 2013a). En Nueva Zelanda, país en el que el sistema electoral cambió de pluralidad de distrito electoral de un miembro único a un sistema electoral proporcional de miembros mixtos, el porcentaje de MP creció de 16.5% en 1990 a 21.2% en 1993 inmediatamente después del cambio, y llegó a 29% en 1996 (Norris, 2006).

En un sistema de mayoría, cada distrito está representado por un funcionario electo, y la persona que alcanza más votos es la elegida. Es un sistema mucho más difícil para las candidatas porque los partidos políticos prefieren nominar a hombres, a quienes ven como una apuesta más segura por su visibilidad pública y más años de experiencia política dentro de los partidos. Por ejemplo, en el Congreso de Estados Unidos de América, que tiene un sistema de mayoría, las mujeres solamente tienen 14% de los escaños.

Sin embargo, en el sistema de RP los escaños se dividen entre los partidos según el porcentaje general que obtiene cada partido. Por tanto, se elige a más de un funcionario en cada distrito con más de un miembro. Esto ofrece más oportunidades a las mujeres de ser elegidas. Mientras más escaños haya, más potencial hay de que las mujeres resulten electas. Es decir, en sistemas de RP los partidos tienen muchos incentivos para crear una lista equilibrada de candidatos que represente a diversas partes interesadas, que evite multas electorales por la apariencia de discriminación contra algún grupo particular.

Es más fácil introducir cuotas partidarias de candidatos o de género voluntarias en los sistemas de RP porque las cuotas requieren que las listas de candidatos tengan una determinada proporción de mujeres, lo que aumenta sus posibilidades de resultar elegidas. Las cuotas son más eficaces donde hay distritos electorales grandes y se exige una inclusión igualitaria de mujeres en las listas. En sistemas de pluralidad simple se prefieren medidas para reservar escaños para mujeres en lugar de las cuotas.

Aún hay muchas variantes en la representación de las mujeres en cada familia electoral importante, lo que revela otros factores en juego. Entre estos pueden encontrarse la cultura política, el sistema de partidos o el grado de desarrollo político de cada país. Además, los sistemas políticos tienden a favorecer a los titulares, lo que también puede dificultar que las mujeres obtengan candidaturas debido a su subrepresentación histórica.

Cuotas de género

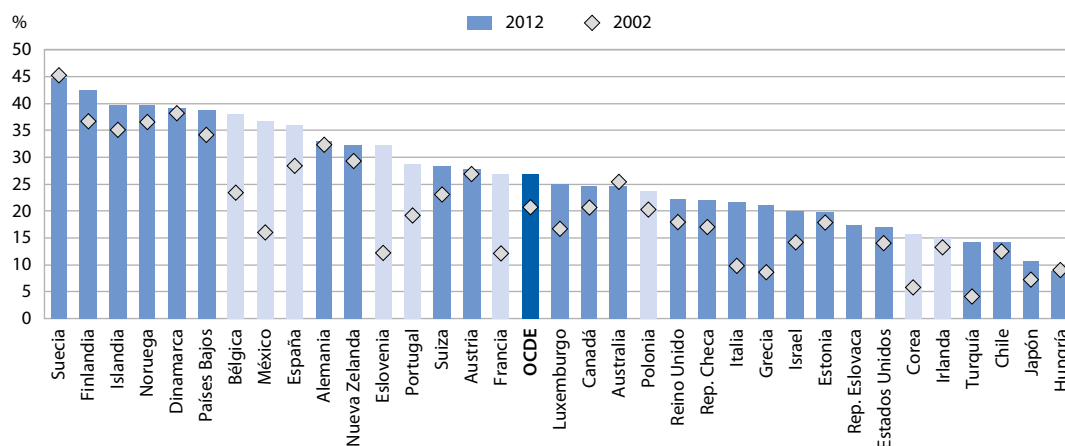
Las cuotas de género durante las dos últimas décadas se crearon como medio (por lo general temporal) para aumentar la cantidad de las mujeres en la representación política,

reducir el desequilibrio histórico y corregir o prevenir retrocesos en la igualdad de género. Las cuotas se clasifican en dos categorías principales: *i*) selección y reservación de candidatas, lo que asegura una cantidad fija mínima de candidatas electas (cuotas voluntarias de los partidos y cuotas de género en el cuerpo legislativo), y *ii*) reserva de escaños para asegurar la elección de una cantidad determinada de mujeres. Estos sistemas son obligatorios por la constitución o leyes electorales, o los partidos los adoptan voluntariamente. Las cuotas se formulan como requerimiento mínimo o como cantidad por alcanzar, o se enmarcan en una forma neutral respecto del género (por ejemplo, un máximo de 40% de cualquier género). También puede especificarse el orden de mujeres y hombres en la lista de los partidos, así como las penalizaciones por no cumplir con las cuotas de género. Como lo reportó el Proyecto de Cuota, más de 80 países del mundo recurren a las cuotas voluntarias de los partidos o cuotas de candidatas legisladas y 18 países recurren a la reservación de escaños.

De los países que actualmente tienen cuotas de género, 61% recurre a las cuotas partidarias voluntarias (a menudo en combinación con otros tipos), 38% tiene cuotas legisladas de candidatas y 20% reserva escaños (Pande y Ford, 2011). Si bien la causalidad no es simple, los datos muestran que la mitad de los países con representación política femenina de más de 30% recurre a cuotas legisladas de candidatas o a la reservación de escaños (www.quotaproject.org). Según la base de datos del Proyecto Cuota, en los países que solo tienen cuotas partidarias voluntarias la proporción femenina en los parlamentos va de 8% (en Botswana) a 45% (en Suecia). En más de un cuarto (27% precisamente) de estos 34 países (con cuotas voluntarias) al menos 37% de mujeres ocupan un escaño.

En los países de la OCDE solamente se recurre a cuotas de género legisladas o cuotas partidarias voluntarias. En la Figura 2.5 se muestra en azul claro las cámaras bajas o los sistemas unicamerales de países de la OCDE con cuotas legisladas de candidatas en enero de 2013.

Figura 2.5. Proporción de parlamentarias (en sistemas unicamerales o cámaras bajas) y cuotas de género legisladas (2012 y 2002)



Nota: Las barras en azul claro representan países con cámaras bajas o sistemas unicamerales con cuotas legisladas de candidatas el 21 de enero de 2013. Los porcentajes representan la cantidad de parlamentarias como proporción de todos los escaños ocupados.

Fuente: OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, con base en datos de cuotas de género obtenidos del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Global Database on Quotas for Women, Inter-Parliamentary Union, base de datos PARLINE.

En las secciones siguientes se examinan con más detalle los diferentes sistemas de cuotas.

Cuotas legisladas de género

El sistema de cuotas legisladas de candidatas se aplica en varios países de la OCDE y fuera de ella para agilizar el acceso de las mujeres al quehacer político, pues han estado de manera significativa subrepresentadas en los parlamentos. Este sistema también sirve para corregir o prevenir retrocesos en igualdad de género, que pueden originarse por cambios políticos. Este tipo de cuota, establecido por la constitución o por leyes electorales, reserva una cantidad de lugares en las listas electorales para las candidatas.

Hay reacciones encontradas en políticos y público en general en los países de la OCDE en cuanto a las cuotas legisladas. En primer lugar, las cuotas a veces se consideran una interferencia al proceso electoral que socava la facultad de los partidos para decidir una representación apropiada. De acuerdo con algunas MP entrevistadas:

“Las provisiones sobre cuotas van contra las nociones democráticas y minan las capacidades de las mujeres. No debería haber una fórmula definida que respalde la proporción de hombres y mujeres en los parlamentos, sino que es necesario transformar las condiciones socioeconómicas de manera que permitan a hombres y mujeres participar en el proceso de toma de decisión de los países” (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

“Las cuotas pueden también iniciar una división mayor entre hombres y mujeres e impedir que compitan entre sí en la misma trinchera” (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

“Los partidos deben decidir sobre su representación, y es decisión de los votantes favorecer a partidos con mujeres o sin ellas en sus listas” (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

En segundo lugar, las cuotas por sí mismas pueden tener efectos limitantes en una sociedad patriarcal, en especial si las leyes de cuotas no incluyen penalizaciones para los partidos que no logren cumplir con ellas o si no hay provisiones para el respaldo concreto para las candidatas (como fondos públicos de campaña). Según el clima social y político de cada país, la cuota puede desalentar a los partidos políticos de crear otros mecanismos que promuevan la educación y el desarrollo político de las mujeres. Asimismo, algunas MP nombradas mediante cuotas mencionaron sentir prejuicios por parte de sus colegas respecto de que “obtuvieron” pero no “ganaron” sus escaños, en especial al principio de sus carreras. Si bien esta percepción se puede superar con el tiempo, agrega más presión a las mujeres para “probarse” frente a sus colegas hombres. No obstante, algunas MP señalaron que una vez que una mujer es MP, la cuota “deja de ser importante y, además, los partidos políticos tienden a incluir en sus listas a las personas con probabilidades de ganar” (Parlamentaria de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

Por último, también hay preocupación en cuanto a que las cuotas permiten la elección de mujeres insuficientemente calificadas. De hecho, hay muchas mujeres que insisten en elecciones basadas en méritos. Al mismo tiempo, no es probable que la subrepresentación

de las mujeres sea resultado primordialmente de una escasez de candidatas calificadas, dada la brecha a menudo significativa entre la cantidad de mujeres en la política y la que hay en la actividad económica y puestos gerenciales. Por tanto, las cuotas servirían como medida temporal para corregir los desequilibrios históricos de género, aunque las leyes de cuotas no deben imponerse demasiado pronto. Las cuotas, si se introducen, deben servir principalmente como medidas transitorias o correctivas para cerrar las brechas de la representación femenina o prevenir retrocesos en ella. De hecho, aunque la mayoría de las MP de países de la OCDE entrevistadas argumentan que no debe haber “interferencia en la selección de los candidatos de los partidos”, algunas admiten que en ciertos casos “quizá sea necesaria una cuota temporal para abordar el problema” (Parlamentario de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

En los casos en que la poca representación de las mujeres en la política se debe, al menos en parte, a una discriminación estadística o a la renuencia de los partidos políticos a promover a las mujeres, los sistemas temporales de cuotas pueden permitir a las mujeres demostrar sus competencias e inducir al electorado a votar por ellas en elecciones futuras (Dasgupta y Asgari, 2004). Que haya más mujeres puede atraer a una cantidad mayor de electoras, aunque esto dependería de la candidata, la plataforma y el clima político (Newman, 1996). Por ejemplo, el caso de India demuestra que las cuotas aumentan el liderazgo femenino porque, en el largo plazo, reducen la discriminación de género (Pande y Ford, 2011) y debilitan los estereotipos de roles de género (Beaman *et al.*, 2009). Más aún, por lo general las elecciones para los parlamentos se dan cada cuatro o cinco años; por ende, las oportunidades para avanzar hacia una forma de toma de decisiones más equilibrada respecto del género son relativamente infrecuentes.

En Irlanda se adoptó la ley de cuotas hace poco (en 2012), tras varios años de discusiones y cabildeo de sus partidarios. La ley indica que un partido perderá 50% de presupuesto público si no presenta al menos 30% de candidatas. La cuota solicitada aumentará a 40% en las elecciones de 2019. En Bélgica, el sistema de cuotas se implementó poco a poco, lo que dificulta captar el efecto general. Sin embargo, a partir de que la ley entró en vigor, en 1994 (meta 25%), el incremento fue de 18% a 23%. En 2002, la ley cambió para solicitar una cantidad igual de hombres y de mujeres. Uno de los dos puestos más altos de la lista se reservó para una candidata y se establecieron penalizaciones por incumplimiento. La primera vez que se aplicó la cuota reformada fue para las elecciones federales de 2007, y en 2009 para las regionales y las del Parlamento Europeo. Hacia 2010, la porción de parlamentarias alcanzó 39.3%. (Para más información véase el Recuadro 2.2.)

Recuadro 2.2. Ejemplos de leyes de cuotas

Bélgica

El ejemplo belga muestra la evolución gradual de la ley de cuotas en respuesta a su eficiencia para aumentar la cantidad de mujeres en el parlamento. En Bélgica, la ley de cuotas para la presencia femenina en las listas de candidatos se introdujo después de que fracasaran campañas generales de difusión (Meier, 2004; Celis y Meier, 2006). La primera legislación de cuotas, establecida en 1994, exigía un umbral mínimo de 25% de candidatas en las listas. Para la elección de 1999, la cuota no era obligatoria ni contaba con mecanismos para imponerla; aun así, la cantidad de mujeres en el parlamento aumentó después de las elecciones. Esto se

Recuadro 2.2. Ejemplos de leyes de cuotas (Cont.)

debió en parte a la presión de grupos de mujeres, que condujo a muchos partidos a nominar mujeres a puestos de elección (Matland, 2006). La ley de cuotas se reformó en 2002 para subir a 50% el umbral de mujeres en las boletas electorales. Además, la nueva ley requería que los dos candidatos principales no fueran del mismo género. Si un partido no cumple con los requisitos de composición de género, las autoridades electorales rechazarán su lista. Igual visibilidad de hombres y mujeres en las boletas electorales, paridad entre candidatos y normas estrictas para quienes no las cumplan fueron factores importantes en el aumento de la proporción de mujeres en el parlamento. Sin embargo, a pesar de que aumentó la cantidad de mujeres en el parlamento, la proporción femenina se estancó en el rango de 35 y 39% durante los últimos años. Esto puede deberse al sistema de listas electorales del país.

Curiosamente, en Bélgica existe un sistema de listas flexible: los votantes pueden escoger entre emitir un voto preferencial por uno o más candidatos y votar por una lista. Además, una reforma electoral reciente cortó a la mitad el impacto de los votos por listas en la asignación de escaños a los candidatos, lo que debilita la ventaja de los candidatos mejor clasificados. Se ha observado que cada vez son más los votantes que emiten votos por listas preferenciales (Wauters *et al.*, 2010). Por tanto, cabe sugerir que la proporción de mujeres en el parlamento refleja la preferencia del electorado hacia los candidatos que los partidos presentan en sus listas.

Brasil

Brasil fue uno de los primeros países que introdujo cuotas de género y se ha esforzado activamente por reducir la brecha de representación política de género por cerca de dos décadas. En 1996 se presentaron las primeras listas de representación proporcional en el equivalente de un poder Legislativo local, y al principio la cuota mínima de género se estableció en 20%. Las cuotas obligatorias comenzaron a partir de 1998 en niveles regionales y federales, y la cuota mínima para cada género se incrementó a 25%. Los partidos más pequeños tenían los porcentajes más altos de candidatas en un contexto estatal, pero ningún partido respetó las cuotas. Los resultados fueron insuficientes entre 1996 y 2000, y mucho más bajos que el porcentaje mínimo establecido, sin que ninguno de los 30 partidos oficiales consiguiera respetar la cuota mínima (Araújo, 2003). Entonces, la cuota de género se incrementó a 30% en 2000 (*ibid.*), y en esta etapa el índice fue de 19.2% del total.

En 2012 entró en vigor una ley que obligaba a los partidos políticos a asegurar que 30% de los candidatos fueran mujeres (Della Barba, 2012). Más aún, la ley requiere que 30% de los candidatos a puestos en el ayuntamiento sean mujeres (Elizondo, 2012). El resultado fue que la participación de las mujeres en las elecciones se incrementó 85% entre las elecciones de 2008 y las de 2012. De los 5 323 candidatos a alcaldías en la provincia, 12% eran mujeres. De los ayuntamientos del país, en las elecciones de 2012, 32% eran mujeres, aumento de 10% en relación con 2008. Además, una reforma legislativa de septiembre de 2009 exige a los partidos asignar al menos 10% de la propaganda y 5% de los fondos públicos de campaña a promover la participación de las mujeres en la esfera política. En 2013, Brasil vio la mayor cantidad de mujeres ocupar puestos locales en su historia, con 665 mujeres electas en alcaldías y 5 000 en los municipios (Bueno, 2013). Si Brasil ha de tener niveles más altos de igualdad en su representación política, las leyes necesitan avanzar para que la cuota sea de 30% de los escaños y no simplemente propaganda de candidatos. Si bien la cuota brasileña puede ser más fuerte y su éxito no es tan alto como el de muchos otros países de la región, los resultados indican que la situación mejora constantemente con las cuotas de género.

Fuentes: Araújo, C. (2008), “Quotas for Women in the Brazilian Legislative System”, documento presentado en el International Idea Workshop, Perú, 23 a 24 de febrero de 2003; Bueno, N. (2013), “Representation by law? Gender quotas in Brazil’s elections”, <http://thesmokefilledroomblog.com/2013/01/08/representation-by-law-gender-quotas-in-brazils-elections> (consultado el 10 de febrero de 2014); Della Barba, M. (2012), “Brazil local elections push women to the fore”, BBC News; Elizondo, G. (2012), “Women candidates to the fore at Brazil ballot”, Aljazeera.

La ley portuguesa de paridad también impulsó la proporción de parlamentarias, desde solo poco más de 20% en 2005 a 27.4% en 2009 (Baum y Espirito-Santo, 2012). La cuota propuesta, aprobada en 2006 gracias a la mayoría en el parlamento del Partido Socialista, requería que en las listas de candidatos de los partidos a puestos en el parlamento nacional, el Parlamento Europeo y gobiernos locales, incluyeran al menos 33% de cada género. La penalización por incumplimiento es la disminución de fondos de campaña, y es obligatoria la clasificación en las listas. En España, la ley de equidad aprobada en 2007 exigía un mínimo de 40% de candidatas, y estipulaba que los partidos que incumplieran no serían registrados. La proporción de mujeres en el parlamento aumentó de 28.3% en 2000 a 36.6% en 2010. En Argentina, que tiene un sistema electoral proporcional con una lista cerrada,⁵ la ley de cuotas (introducida en 1991) exige a todos los partidos incluir en sus listas a mujeres nominadas a 30% de los puestos de elección. La ley generó un cambio notorio: la proporción de mujeres parlamentarias aumentó de 6% antes a 27% después de que la ley entrara en vigor (Norris, 2006).

De cualquier forma, la introducción de la ley de cuotas no garantiza la elección de mujeres al parlamento. Como lo muestra la Figura 1.3, la proporción de mujeres varía entre países con cuotas desde cerca de 15.7% en Corea a 37% en Bélgica. Los países que no tienen un sistema de cuota obligatoria (que tienen cuotas voluntarias o no las tienen) también muestran una gran variación en la representación de mujeres en el parlamento, desde 9% en Hungría hasta cerca de 45% en Suecia.

Entre otras razones (como el ambiente sociopolítico y la preferencia del votante), la eficacia de las leyes de cuotas puede depender también de los factores siguientes (véase la Tabla 2.1).

1. ***Nivel de cuota de género especificado en la ley*** (es decir, el requisito de que las mujeres constituyan un porcentaje determinado de los candidatos del partido a elecciones legislativas), lo cual determina la proporción de mujeres que se puede esperar. Para que sean realistas, las cuotas deben reflejar la disponibilidad de las habilidades requeridas en el mercado laboral y los sistemas educativos, los cuales también deben tener el apoyo de medidas complementarias para hacer visibles a las mujeres y contribuir a su acceso a profesiones de liderazgo y conformen así el grupo principal de candidatos políticos. Mientras más alto sea el umbral, más alta será la posibilidad de que más mujeres sean electas. En Eslovenia, por ejemplo, el sendero rumbo al incremento de los niveles de cuotas de 25% en las elecciones de 2008 a 35% en las siguientes elecciones de 2011 muestra un efecto claro del aumento en el nivel de cuotas. Un patrón similar también se observa en México, que poco a poco introdujo cuotas entre 2002 y 2008, pero con un efecto menor.
2. ***Naturaleza de las listas de los partidos*** (en sistemas de representación proporcional). Las listas cerradas de partidos (donde los votantes eligen solamente a partir de su afiliación partidista) tienden más a la elección de candidatas que las listas abiertas.⁶ Aun así, en el caso de las listas cerradas de partidos, la posición de los nombres de mujeres es crucial para el resultado electoral. Las listas de partidos son eficaces para las mujeres si los partidos políticos las ubican lo bastante arriba en las listas o alternando con los hombres en listas tipo cebra (nombres de mujeres y hombres alternados). En los sistemas de listas abiertas, los votantes pueden escoger cualquiera

Tabla 2.1. Elementos claves de las leyes de cuotas y de los sistemas políticos en países de la OCDE***

País	Tipo de cuota		Nivel cuota especificado		Otras cuotas	Penalización por infracción	Sistema electoral (nacional)			Estadísticas electorales**		Núm. de partidos Cámara baja o unicameral
	Cámara baja	Cámara alta regional	Para mujeres	Para hombres			Sistema	Ubicación	Detalles	Elección más reciente	Primera post-ley	
Bélgica	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	50%	50%	No	Rechazo de lista	Sí	2 principales	39.3% (2010)	36.7% (2007)	13	
Francia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	50%	50%	Voluntaria	Financiera	Ninguna	—	26.9% (2012)	12.3% (2002)	7	
Grecia	<input checked="" type="checkbox"/>	—	33.3%	33.3%	Voluntaria	—	Ninguna	—	21% (2012)	21% (2012)	9	
Irlanda	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	30%	30%	No, con objetivos	Financiera	Ninguna	—	15.7% (2011)	n/a	5	
Corea	<input checked="" type="checkbox"/>	—	30% y 50%	Sin especificar	Voluntaria	Rechazo de lista	Sí (50%)	Lista tipo zebra	15.7% (2012)	13% (2004)	5	
México	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	40%	40%	Voluntaria	Rechazo de lista	Sí	Lista 5-2 tipo zebra	36.8% (2012)	28.2% (2009)	8	
Polonia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	35%	35%	No	Rechazo de lista	Sí	3 principales	23.7% (2011)	23.7% (2011)	6	
Portugal	<input checked="" type="checkbox"/>	—	33%	33%	No	Financiera	Sí	Lista tipo zebra	28.7% (2011)	28.3% (2007)	6	
Eslovenia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	35%	35%	Voluntaria	Rechazo de lista	Ninguna	—	32.2% (2011)	13.3% (2008)	9	
España	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	40% (máx 60%)	40% (máx 60%)	Voluntaria	Rechazo de lista	Sí	40%-5	36% (2011)	36.3% (2008)	17	

Notas: Sistema electoral presente en el país: **PR** – representación proporcional; **TRS** – sistema mayoritario de un solo miembro en dos vueltas; **STV** – voto único transferible; **MMP** – sistema de representación proporcional mixta; **Paralelo** – sistema de voto mixto donde los votantes participan en dos elecciones separadas para una sola cámara, recurriendo a sistemas distintos; **2 principales** – uno de los dos puestos superiores queda reservado a una candidata; **Lista tipo zebra** – la clasificación se hace como las franjas de una zebra (se alternan nombres de hombres y mujeres en la lista); **Lista 5-2 tipo zebra** – para las elecciones de PR, cada segmento de cinco candidatos en la lista debe incluir dos candidatos de cada género, de manera alterna hombres y mujeres; **3 principales** – debe haber al menos una mujer entre los tres primeros candidatos; **40%-5** – cuota que se aplica al total y a cada cinco puestos. Si los puestos de elección es menor de cinco, la lista debe acercarse como sea posible al equilibrio 40-60%.

* Nomenclatura temporal.

** Las estadísticas electorales (en las elecciones nacionales) es la proporción de mujeres en la cámara baja o en sistemas unicamerales.

*** Las definiciones de las categorías de la tabla están en el Anexo 2.A.1.

Fuente: Análisis de la OCDE basado en www.ipu.org, www.quotaproject.com, encuesta 2014 de la OCDE, sitios de internet de los parlamentos nacionales.

de los candidatos en la lista, lo cual causa preocupación porque a veces los votantes (por prejuicios sociales) evitan intencionalmente votar por las candidatas. En este caso, el partido no es responsable del resultado final de las elecciones, y si los votantes tienen prejuicios contra el liderazgo de las mujeres, las preferencias electorales pueden perjudicarlas. Elevar la conciencia pública y combatir los estereotipos es crucial en esas situaciones. Por ejemplo, en Perú (donde existe un sistema de representación política de lista abierta) las mujeres activistas hicieron campaña motivando a los votantes de dar su voto a un hombre y a una mujer. Esto condujo a que las candidatas alcanzaran una cantidad tan buena como los candidatos.

3. **Orden en la clasificación de candidatas y candidatos.** La presencia o ausencia de reglas que regulen el orden entre candidatas y candidatos en las listas de los partidos (leyes de colocación) influye en que las mujeres sean electas o no (Norris, 2006). Así, las mujeres pueden conformar 30% de los candidatos en las listas de los partidos, pero por falta de leyes de colocación las mujeres se ubican en puestos que no se pueden ganar, como los últimos de la lista. Esto puede reducir sus posibilidades de ganar, pues los candidatos se eligen en el orden en que aparecen en la lista, y los candidatos en las posiciones más bajas tienen una menor probabilidad de ganar. Aun sin una ley de cuotas obligatorias, algunos partidos políticos en Noruega y Estonia alternan nombres de mujeres y hombres en sus listas, lo que aumentó la proporción de mujeres de esos partidos en el parlamento.
4. **Magnitud distrital estimada** (es decir, cantidad de escaños de elección popular). Generalmente, en la medida en que aumenta la magnitud poblacional del distrito, también aumenta el número de partidos con oportunidad de ganar un escaño o los escaños que ganan los partidos mayores. Si un partido tiene la expectativa de ganar varios escaños, será mucho más consciente al equilibrar la cantidad de mujeres y de hombres en sus listas. Además, cuando la magnitud poblacional de un distrito aumenta, el número de partidos con escaños múltiples también aumenta, y esto puede ofrecer a las mujeres más oportunidades electorales en los partidos menores. El caso más ventajoso para las mujeres ocurre cuando todo el país tiene solo un distrito electoral. Un estudio de Japón también mostró que la magnitud del distrito influye en la representación femenina. Durante las elecciones de 1996, las mujeres lograron más en los distritos más grandes pero frecuentemente no alcanzaron representación cuando la magnitud del distrito era menor a 13. En elecciones de años posteriores (entre 2000 y 2005), el efecto del distrito no fue distinto. A pesar de que la mayor representación de mujeres se encontró en el distrito más grande, no se observó un efecto directo en otros distritos. Una explicación de este fenómeno es que la magnitud del distrito mejora la representación de las mujeres sólo si conduce a la magnitud de un partido grande, como la cantidad de escaños que un partido puede anticipar que ganará (Iwanaga, 2008).
5. **Penalizaciones por incumplimientos.** Varios países penalizan el incumplimiento de la cuota de regulación, y, según la situación del país, la penalización puede tener efectos diversos. El rechazo de la lista del partido parece la penalización más fuerte. Sin embargo, tiene efectos diferentes en cada país como resultado de las diversas

aplicaciones de la normatividad y sistemas electorales, así como de requerimientos de colocación (o ausencia de ellos) de candidatas en las listas partidarias. Cuando, por ejemplo, se elige a una mayoría de candidatos en distritos de un solo miembro sin obligaciones de colocación (por ejemplo, Corea), los nombres de las mujeres pueden ubicarse en puestos que no se pueden ganar. En México también se rechazan las listas de partidos que no cumplen con las regulaciones de cuotas, pero se exime a los partidos que eligen a sus candidatos democráticamente, lo que a su vez genera una laguna para la aplicación de la ley de cuotas (Baldez, 2007; Peschard, 2003). Para algunos partidos, las penalizaciones financieras pueden representar un incentivo más débil para cumplir con la ley de cuotas que el rechazo de las listas de candidatas. Costa Rica con frecuencia se cita como ejemplo del impacto potencial de las cuotas

Recuadro 2.3. El sendero de las francesas hacia el poder

En Europa, las francesas fueron las últimas en obtener el derecho a votar y ser votadas. A principios de 2004, las mujeres solo ocupaban 12.3% de los escaños en la Asamblea Nacional. El nombramiento desde puestos superiores ha permitido que las mujeres se conviertan en ministras de Estado con más facilidad que en parlamentarias, lo que genera una notoria discrepancia entre las responsabilidades de las mujeres en las decisiones en la economía y su ausencia en el parlamento.

En junio 2000 se aprobó la llamada “ley de paridad” francesa. Esta ley exige a los partidos nominar como candidatos municipales a la misma cantidad de hombres que de mujeres para el Legislativo y las elecciones europeas. La ley estipula multas contra los partidos que no logren presentar 50% de candidatos de cada género, con un margen de 2%. A los partidos se les dan fondos basándose en dos segmentos de los votos emitidos: uno según los votos que obtiene cada partido y otro en los escaños que ganan. Los partidos que no respetan la paridad pierden los fondos del primer segmento. Los resultados de las primeras elecciones conforme a las nuevas leyes en 2001 y 2002 fueron contradictorios. En marzo de 2001, la cantidad de mujeres en el nivel municipal aumentó casi al doble, de 25% a 47%. Estas elecciones se rigieron por representación proporcional y solicitaron a los partidos que presentaran tres mujeres y tres hombres en cualquier orden por cada seis candidatos. A los partidos que no cumplieran con la regulación se les rechazarían sus listas. En contraste, las elecciones a la Asamblea Nacional de 2002 produjeron un incremento de 1.4%, de 10.9% a 12.3%. Estas elecciones se rigieron por un sistema electoral de segunda vuelta; la ley solicitaba que los partidos nominasen una cantidad igual de hombres que de mujeres en todos los distritos en que participaban; sin embargo, la ley de paridad no impide a los partidos postular a las mujeres a puestos inalcanzables. En consecuencia, la mayoría de los partidos concentra a las mujeres nominadas principalmente a ese tipo de puestos. Si bien los partidos mayoritarios pudieron absorber la pérdida de financiamiento estatal, para los partidos más pequeños con pocos escaños o ninguno en el parlamento esta pérdida resultó muy perjudicial.

Este ejemplo muestra que las cuotas legisladas pueden o no funcionar según otras condiciones, como el tipo de sistema electoral y las penalizaciones por incumplimiento. En 2012 se reforzó la ley para hacerla más costosa a los partidos que opten por ignorar la paridad. Esto mejorará el surgimiento esperado en la representación de las mujeres, hasta cierto grado, con el aumento de la proporción de diputadas a 26.9% (aunque hay quienes argumentan que el aumento se debe más bien a la victoria de la izquierda que por el ajuste de la legislación sobre paridad).

Fuentes: Sineau, M. (2005), “The French experience: Institutionalizing Parity”, en Ballington y Karam (eds.), *International IDEA: Women in Parliament. Beyond Numbers*; Norris, P., y M. Krook (2011), *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan*, OSCE Draft Report; Murray, R. (2013), “Towards Parity Democracy? Gender in the 2012 French Legislative Elections”, *Parliamentary Affairs*, 66, pp. 197-212.

de género porque la representación de las mujeres ascendió de 19% a 35% en 2002 tras adoptar las cuotas legisladas. Costa Rica decreta sanciones duras por incumplimiento, como el rechazo de la lista del partido si no cumple con el mínimo de mujeres que indican los estatutos. Eslovenia sigue una práctica similar. Las cuotas legisladas requieren al menos 25% de candidatos de cada género para los tres niveles de gobierno; cualquier partido que no cumpla corre el riesgo de que el organismo estatal electoral rechace su lista (European Commission, 2008).

6. ***Cuotas voluntarias de partido adicionales.*** Las cuotas voluntarias en los partidos, en especial en el partido o partidos principales, puede tener también un impacto positivo en la representación femenina en los parlamentos y reforzar el impacto de las cuotas legisladas (por ejemplo, la cuota voluntaria de 50% del Partido Socialista francés y el Movimiento Panhelénico Socialista griego).

En general, es difícil establecer qué factores desempeñan el papel más grande al determinar el éxito de las leyes de cuotas; el tipo de sistema político y el punto de partida del país en términos de representación política también son factores clave. No obstante, estos elementos se deben conjuntar para un sistema exitoso que permita el acceso eficaz de las mujeres al liderazgo político. Se ha observado que las penalizaciones efectivas debidamente impuestas son también cruciales en los países con cuotas legisladas. Además, los países que solo tienen un sistema de mayoría simple tendrán más problemas para incrementar el número de mujeres en los parlamentos a menos que los partidos mismos promuevan a las mujeres en las posiciones superiores. No obstante, cualquiera que sea el sistema de elección, un requisito esencial para que las leyes de cuotas funcionen es asegurar que al menos cierto porcentaje de mujeres se ubiquen en las listas de candidatos en posiciones factibles de ganar. Además, toda cuota también debe promover la diversidad de mujeres; de otra forma, se corre el riesgo de que se promuevan políticas públicas que representan solamente los intereses de los grupos femeninos más privilegiados. Finalmente, los partidos de izquierda suelen ser más propensos a las cuotas de género, aunque los partidos de derecha pueden también considerar esas medidas como soluciones temporales para estimular la representación de las mujeres y corregir los legados de las brechas de género.

Cuotas voluntarias de partido

Las cuotas voluntarias de partido son muy comunes en todo el mundo, inclusive en los países de la OECD, que tienen la mayor representación de mujeres en sus legislaturas, como Suecia (véase el Recuadro 2.4.), Noruega e Islandia.⁷ En Noruega, por ejemplo, la cuota que promovió originalmente un grupo de partidos políticos en las décadas de 1970 y 1980 fue una condición importante para aumentar el número de MP.

Hacia el año 2000, casi la mitad de los 76 partidos políticos europeos, de tendencia de izquierda principalmente y con al menos 10 miembros en la cámara baja, aplicaron cuotas de género voluntarias. De entre los partidos europeos que usan cuotas de género, una tercera parte (33%), en promedio, de sus representantes electos fueron mujeres. En África del Sur se incrementó la cantidad de mujeres parlamentarias con un sistema electoral proporcional (al anotar a una mujer entre cada tres candidatos) y con apoyo de las cuotas voluntarias de

Recuadro 2.4. Posibilitar que las mujeres alcancen puestos de toma de decisión en Suecia

Suecia se considera uno de los países con el nivel más alto de igualdad de género. Este país es uno de los cuatro países del mundo con el más alto porcentaje de mujeres entre los miembros del parlamento (45%); en la actualidad las mujeres ocupan 13 de los 24 puestos en la función pública. Además, las mujeres conforman 42% de los consejos municipales suecos y cerca de una tercera parte de las comisiones municipales suecas. La participación activa de las mujeres en la vida política también se refleja en un resultado ligeramente más alto que el de los hombres en las elecciones.

Este nivel alto de integración de las mujeres es un fenómeno relativamente reciente. En 1971, la proporción de MP era de 14%. Hacia 2003, alcanzó 45% y ha permanecido en ese nivel con variaciones ligeras. El punto de giro en la participación de las mujeres se dio en 1972. Los líderes de dos de los partidos más importantes de la época, los Liberales y los Socialdemócratas, comenzaron a competir por el voto femenino para obtener más escaños. El Partido Socialdemócrata introdujo una unidad central de política de género en el gobierno, y el mismo año el Partido Liberal fue el primero en Suecia en recomendar formalmente que las mujeres conformaran 40% de sus posiciones de liderazgo, por ejemplo, en el consejo directivo.

Lo distintivo de la experiencia sueca es la integración de las mujeres a la estructura establecida del partido, el debate abierto sobre medidas acerca de la representación de las mujeres dentro de los partidos y el desarrollo gradual de medidas para incrementarla. Las metas formuladas tomaron forma poco a poco a partir de algunas recomendaciones más estrictas. Más aún, el Partido Verde, los Liberales y los Socialdemócratas aplican cuotas de partido voluntarias. Además de las cuotas voluntarias, los partidos recurren a las “listas de cebrá”, en las que se alternan hombres y mujeres. En los sistemas de listas cerradas, este método asegura que las candidatas en efecto ocupen un puesto de elección popular en el parlamento y que no se incluyan solo por exhibición.

La voluntad política se complementó con el sistema comparativamente generoso de licencia laboral parental, el cual fomenta que entre ambos padres se compartan los días de permiso. El permiso parental en Suecia es muy flexible. El permiso total de 480 días puede tomarse por mes, semana, día e incluso por hora. Más aún, hay un permiso de 60 días dirigido específicamente a cada padre y no puede transferirse al otro. Compartir de manera equitativa el permiso parental también es una dinámica familiar que fomenta el gobierno con un bono diario de SEK 50.

El ejemplo sueco muestra un enfoque global e integral en la promoción de las mujeres hacia los escalones superiores del poder al tratar con factores institucionales (voluntad política, listas de los partidos y sistema electoral), socioeconómicos (participación de las mujeres en la fuerza laboral activa y grados altos de educación) y culturales (medios y participación activista). Además, a pesar de los resultados exitosos, la representación de las mujeres en el Parlamento de Suecia parece haber tocado la cima al llegar a 45%, con lo que se sugiere que hay un techo en el movimiento de los países hacia la paridad de género en los parlamentos. Un efecto similar se observa en otros países escandinavos, por ejemplo, Noruega y Finlandia. Además, las mujeres tienden a retrasarse en la participación económica, especialmente cuando se consideran las posiciones principales, que es el área donde se alcanza a ver la brecha de género. Las mujeres también usan el permiso de maternidad completo (en 2012 los hombres tomaron aproximadamente 24% de su permiso), lo que implica que el grueso de las responsabilidades de cuidados y atención continua es aún una labor a cargo de las mujeres.

Fuentes: Government Office of Sweden (2009), “The Swedish Government’s gender equality policy, Fact Sheet”, Ministry of Integration and Gender Equality, Estocolmo; Wängnerud, L. (2009), “Women in parliaments: Descriptive and substantive representation”, *Annual Review of Political Science*, 12, 51-69, DOI: 10.1146/annurev.polisci.11.053106.123839.

los partidos. En África del Sur, las mujeres ocupan 42% de los escaños en la cámara baja y 32% en la alta del parlamento (International Parliamentary Union, 2014).

Las cuotas voluntarias se establecen al interior de los partidos. Como cada partido determina las reglas y regulaciones de cuotas, difieren de los estatutos electorales que imponen las cortes. Las cuotas voluntarias son eficaces para aumentar la cantidad de mujeres. Entre los países donde solo se han aplicado cuotas voluntarias, alrededor de dos tercios tienen al menos 20% de mujeres en sus parlamentos. Sin embargo, el éxito de las cuotas voluntarias depende en mayor medida del compromiso del partido para que las mujeres alcancen un puesto, y un cambio en el partido mayoritario puede entonces afectar la proporción de mujeres en el parlamento. En general, la buena voluntad del partido para cumplir es la única garantía de que la cuota voluntaria funcionará, lo que puede considerarse una garantía más débil que las leyes estatutarias o la reservación de escaños. Las cuotas voluntarias pueden dar a los partidos más control para decidir sobre este tema en tanto que preservan su autonomía.

Reserva de escaños

En el sistema de reserva de escaños se “retienen” varios en la asamblea legislativa para las mujeres (los hombres no pueden ser candidatos a esos lugares) y se dice que funcionan en cualquier tipo de sistema electoral (Laserud y Taphron, 2007: 28) Esta política se adoptó para impulsar la representación de las mujeres en los gobiernos locales de India, y en algunos países de África y del Sur de Asia, aunque ningún país de la OCDE tiene este sistema. En otros países de la OCDE se recurre al sistema de reserva de escaños para garantizar la representación de los grupos minoritarios, como fue hasta 1967 el caso de los maoríes en Nueva Zelanda.

El sistema de reserva de escaños garantiza una cantidad mínima de mujeres en puestos de elección sin la incertidumbre de la implementación de las cuotas estatutarias. Este sistema pone en práctica mediante provisiones constitucionales o leyes electorales, y se implementa por nombramiento o por elección competitiva. La propuesta de la reserva de escaños se ha descrito como de “vía rápida”, pues permite un cambio rápido en el número de mujeres representadas. Esta política es especialmente popular en países con proporciones pequeñas de mujeres en la política, y se ha aplicado con eficacia en diversos países que atraviesan una época de posconflicto. Las políticas públicas iniciales reservaban entre 1% y 10% de los escaños para las mujeres, pero medidas más recientes han procurado provisiones mucho más amplias de 30% (Norris y Krook, 2011). Un ejemplo prominente es Ruanda, que va a la cabeza en términos de proporción de mujeres en los parlamentos nacionales. La tasa de incremento de la cantidad de mujeres en el parlamento ha sido más rápida en Ruanda en los últimos 30 años que en cualquier otro país (hay más detalles en el Recuadro 2.5).

El sistema reserva de escaños provoca un poco de preocupación, entre otros motivos, porque se percibe como interferencia en el proceso de elecciones democráticas; además, parece que pueden servir como techo involuntario para la participación de la mujer. Más aún, la reserva de escaños puede ser un ejemplo de las estrategias políticas colapsadas hacia la simple exigencia por una cuota, y que las mujeres en realidad quedan fuera del proceso de diseño y toma de decisiones (Waylen, 2006; Hassim y Meintjes, 2005). Por ejemplo, en

Marruecos se introdujo la lista de voto proporcional en 2002 como respuesta a movimientos en favor de las mujeres, y los partidos políticos estuvieron de acuerdo en reservar algunos lugares (30 de 325 del total de la cámara baja) en la lista nacional de candidatas. La reforma constitucional reciente en 2011 aumentó el número de escaños reservados a las mujeres a 60 de los 395 escaños. Las mujeres electas a través del sistema de representación proporcional basado en listas cerradas de partidos nacionales llenaron los lugares reservados; sin embargo, como la lista nacional incluye a las mujeres, la mayoría de los partidos cree que no necesitan incluir candidatas en las listas locales. Donde el presidente o jefe de gabinete nombra a una mujer a un escaño reservado, les falta base electoral u organizacional independiente. Esto puede reforzar el control del partido principal sobre el parlamento (Tinker, 2004).

En los países de la OCDE, los movimientos de mujeres estuvieron a la vanguardia de muchos cambios en las políticas que condujeron a un aumento de las mujeres en las áreas

Recuadro 2.5. Liderazgo de las mujeres en Ruanda

Con 64% de la cámara baja ocupado por mujeres, Ruanda tiene el rango superior entre todos los países en términos de mujeres electas en el parlamento. El aumento de la representación femenina es notable, y comienza en la década de 1990 a partir de 18%.

Los logros de Ruanda se deben en gran medida a la cuota constitucional que reserva 24 de los 80 escaños en la cámara baja y 30% de los escaños de la cámara alta exclusivamente a mujeres. Sin embargo, la situación de posconflicto y el papel que desempeñaron los movimientos de las mujeres al cabildear para este cambio fueron componentes cruciales para el éxito general (Powley, 2005). La voluntad política por parte de los partidos principales fue un factor esencial en la decisión de incrementar la representación femenina.

Al comienzo de la elaboración de la nueva Constitución, las mujeres se movilizaron activamente en torno a la redacción para asegurar que la igualdad se convirtiera en una piedra angular en el nuevo documento. Después de que entró en vigor la nueva Constitución, en 2003, las mujeres ganaron 48.8% de los escaños en la cámara baja de Ruanda.

Hoy, además de sus funciones usuales, las mujeres en el parlamento de Ruanda formaron una agrupación, el Foro de las Mujeres Parlamentarias, en el que los miembros trabajan juntos para emplazar asuntos en las líneas del partido. Un logro legislativo clave en 1999 fue revocar las leyes que prohibían a las mujeres heredar tierra (*ibid.*).

Sin embargo, las mujeres aún no se libran de los estereotipos. Como algunas parlamentarias son legisladoras sin experiencia, tienen que vencer los estereotipos acerca de su (escasez de) competencia como líderes. Por otra parte, parece haber una diferencia de estatus entre los escaños reservados para las mujeres y los ganados en competencia abierta con los hombres. También hay un cierto temor de que la voluntad política refleje un cálculo político: los escaños reservados se “otorgan” a cambio de la fidelidad al presidente o al partido principal (Tripp *et al.*, 2006; Longman, 2008). Aún quedan desafíos mayores en el nivel local, donde la representación de las mujeres es más baja, debido a las creencias que prevalecen en las comunidades locales en cuanto a que las mujeres no pueden ser líderes (International Alert, 2012).

Fuentes: Powley, E. (2005), “Rwanda: Women Hold up Half the Parliament”, en Ballington y Karam (eds.), *International IDEA: Women in Parliament. Beyond Numbers*; International Alert (2012), *Women’s political participation and economic empowerment in post-conflict countries. Lessons from the Great Lakes region in Africa*; Tripp, A., D. Konate y C. Lowe-Morna (2006), “Sub-Saharan Africa: On the Fast Track to Women’s Political Representation”, en Dahlerup, D. (ed.), *Women, Quotas and Politics*, pp. 112-137. Londres, Routledge; Longman, T. (2008), “Rwanda: Expanding Women’s Representation in the Aftermath of War”, artículo manuscrito inédito, Poughkeepsie, Vassar College.

laboral y política. Islandia, por ejemplo, tiene una rica historia de movimientos en favor de las mujeres. La Alianza de las Mujeres (formada en 1983), organización de bases de las mujeres de todo el país, dio un impulso importante a la agenda política al atraer temas que interesan a las mujeres y dándoles nuevas perspectivas. “Fue una llamada de alerta para varios partidos políticos” (OECD, 2014). En Irlanda, la primera propuesta de cuotas para las mujeres surgió del Consejo de Mujeres del Partido Laboral, que después se convirtió en un tema de debate público.

En África del Sur, el movimiento de las mujeres contribuyó a la adopción de cuotas de 30% en las elecciones para la Asamblea Nacional con el fin de corregir la subrepresentación femenina heredada. El Partido Laborista en Reino Unido introdujo la cuota voluntaria de partido, lo que permitió una representación de 22% de mujeres basado en los resultados de las últimas elecciones.⁸

Soluciones de políticas públicas complementarias

Aunque las regulaciones de cuotas como medidas transitorias pueden abrir el camino hacia el Legislativo para las mujeres, no bastan para asegurar el acceso a los puestos de diseño y toma de decisiones para mujeres ni para hombres. Establecer parlamentos que apoyen la familia, ofreciendo a las MP una oportunidad igual para pronunciarse y proveer respaldo a las MP potenciales y actuales, garantizará un grupo más equilibrado de candidatos y candidatas al parlamento. Con este fin, los países adoptan varias medidas tanto para hacer más atractivos los puestos políticos ante las mujeres como para ayudarlas a desarrollar las competencias y conocimientos necesarios que les permitan convertirse en líderes políticas eficientes.

Fortalecer el balance entre la vida laboral y la personal

La presencia cada vez mayor de mujeres en la política también requiere que los parlamentos “apoyen más la familia”. Esto implica instituir prácticas y procedimientos parlamentarios sensibles al género, como terminar los asuntos parlamentarios en horas razonables, reorganizar los horarios para que se tomen en cuenta las responsabilidades de la familia o extender los asuntos parlamentarios a una cantidad menor de días (Cool, 2010). El desafío es especialmente pronunciado para las parlamentarias nuevas que deben encontrar su camino en un trabajo multifacético para el que no existe ninguna descripción de puesto sin descuidar su vida familiar. Una encuesta de opinión en Reino Unido reveló que los parlamentarios identifican la pérdida del tiempo de familia, la comunicación con los amigos, las dificultades financieras y salud débil como el detrimento consecuente de convertirse en un miembro del parlamento (Korris, 2011). Las horas de trabajo son muy largas (normalmente de 60 a 72 por semana, con 8 a 10 de desplazamiento). Además, los tiempos de sesiones parlamentarias usualmente comienzan tarde en la mañana y, en consecuencia, terminan tarde (*ibid.*). Esto es particularmente difícil para las mujeres, quienes suelen destinar más tiempo a atender a sus hijos. Sin embargo, diversos países de la OCDE adoptaron políticas públicas que contribuyen al balance entre la vida laboral y la personal de los parlamentarios.

Recuadro 2.6. Parlamentos “que apoyan a la familia”

El cambio de los horarios de sesiones es una de las reformas que más apoyan la vida familiar. El *Riksdag* de **Suecia** llevó a cabo una auditoría interna para determinar su sensibilidad de género y ahora prepara con un año de anticipo su calendario parlamentario, con los horarios de sesiones destinados a días particulares de la semana entre octubre y junio. Otras jurisdicciones, como las de **Escocia, Gales, Ontario, Columbia Británica y Quebec**, también revisaron sus horarios de sesiones ordinarias, lo que generó días de sesiones comprimidos en la semana u horarios más tempranos. Fue en **Canadá** donde por primera vez se adoptó, en 1982, un calendario parlamentario fijo que esquematiza los horarios de sesiones. En la actualidad, los tres aplazamientos principales coinciden con el calendario escolar. La Unión Parlamentaria Internacional reporta que un total de 39% de los parlamentos alineó sus periodos de sesiones al calendario escolar y 21.7% suspendieron las sesiones nocturnas (Palmieri, 2011). **Dinamarca** alcanzó una proporción alta de mujeres en su parlamento debido principalmente a la regularización de las jornadas de sesiones. Se espera que las MP estén en las instalaciones de lunes a jueves, pero la mayoría de los votos semanales tienen lugar dos veces a la semana y en ambas ocasiones antes de las 4 p.m. Incluso en un día normal de trabajo los parlamentarios no tienen reuniones tarde en las noches y pueden regresar a casa al finalizar la tarde. En **Noruega**, el parlamento también ajustó los horarios de trabajo. Antes las reuniones se daban entre las 10 a.m. y las 3 p.m., y nuevamente después de las 6 p.m. Este horario no dejaba suficiente tiempo para la familia. Sin embargo, el sistema cambió para evitar demasiadas reuniones en las tardes. Las reuniones nocturnas ahora son una excepción y no una regla.

Además, la *buena infraestructura de guarderías* ayuda por igual a mujeres y hombres a combinar la vida en familia y el trabajo (OECD, 2014). El parlamento **noruego** ofrece una guardería a sus miembros, que incluye un salón de juegos para los niños cuyos padres tienen reuniones durante las tardes. A pesar de que no hay instalaciones para niños de preescolar, se organiza el ingreso a los kínderes cercanos para los niños pequeños. En otros países también se ofrecen instalaciones de atención infantil (por ejemplo, Portugal e Irlanda), aunque a menudo las horas de servicio no son compatibles con las de trabajo de los parlamentarios. Otros niños (en edad de preescolar o escolar) tienden a quedarse en los lugares donde viven.

Otra reforma que apoya la vida en familia es el voto delegado (*proxy voting*), que cuenta los votos de los parlamentarios ausentes por permiso parental o de los que no pueden estar presentes en la cámara por sus responsabilidades de atención infantil. Según la Unión Interparlamentaria, 5.9% de los parlamentos permiten el voto delegado (Palmieri, 2011). Una manera de extender el respaldo paternal (en especial a las madres) con responsabilidades relativas al cuidado de los hijos es ofrecer apoyo financiero para los gastos del niño o proveer una infraestructura adecuada para la familia (espacios de cuidados infantiles en el sitio). Por ejemplo, los parlamentarios de Canadá se han beneficiado con la escuela preescolar Parliament Hill por más de 30 años (Ryckewaert, 2012).

En muchos parlamentos solamente se permite a los parlamentarios entrar al área de sesiones. Sin embargo, la práctica ha sido desafiada por los padres con bebés y niños pequeños (Palmieri, 2011). Como en todos los países las mujeres son quienes principalmente están a cargo de los niños, la implementación de parlamentos más adecuados con el aspecto familiar puede animar a más mujeres a buscar puestos políticos.

Fuentes: Palmieri, S. (2011), *Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practices*, Inter-Parliamentary Union, Reports and Documents, núm. 65-2011, Ginebra, Suiza; OECD (2014), *Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries*; Ryckewaert, L. (2012), “Female MPs still fighting for structural, institutional changes in federal politics”, *The Hill Times*, 12 de marzo de 2012.

Establecer redes sociales de respaldo

Aunque algunos investigadores dudan de la eficacia de las agrupaciones políticas de mujeres para influir en su poder político, cada vez hay más parlamentos donde existen agrupaciones que abarcan a diversos partidos. Las agrupaciones de mujeres sirven de vehículo importante para motivar la cooperación entre pares y el respaldo entre las mujeres electas de diversas líneas partidistas, y, en ciertos casos, ayuda para reunir dinero para las elecciones. Como dijo una MP: “Las agrupaciones dan energía a las mujeres”. De los encuestados por la Unión Interparlamentaria, 61% cree que estas agrupaciones han tenido éxito al influir en las actividades parlamentarias o legislativas y conseguir llamar la atención; y dos terceras partes de los encuestados creen que las agrupaciones de mujeres habían logrado unir a mujeres de partidos distintos (International Parliamentray Union, 2008). En 80 países hay comités parlamentarios a cargo de abordar temas de igualdad de género. Lo que argumenta la Unión Interparlamentaria es que esos comités dotan de un foro valioso tanto a mujeres como a hombres parlamentarios para analizar la propuesta de legislación con perspectiva de género y realzar los aspectos de género de muchos asuntos políticos y la agenda legislativa en sí (*ibid.*). Además, las legisladoras también se benefician de las enseñanzas o al generar redes con mujeres que han ocupado un puesto de elección (National Democratic Institute, 2008). Dichos contactos ofrecen un acceso rápido a las reglas y procedimientos —así como a normas informales— que permiten un quehacer legislativo más eficaz (Markham, 2012). Sin embargo, algunos miembros del parlamento argumentan que las agrupaciones robustas de mujeres dependen en gran medida de buenas prácticas de liderazgo, y que minan la paridad de argumentación si la segregación entre hombres y mujeres se lleva muy lejos.

Proveer respaldo financiero

Hacer campaña para alcanzar un puesto político en cualquier país es costoso y tardado. Para las candidatas —en especial las que participan por primera vez—, recaudar fondos para concursar en la elección puede ser un reto importante. Por tanto, financiar las propuestas electorales de las mujeres es una medida fundamental para garantizar que las mujeres cuenten con recursos para montar campañas competitivas. En Estados Unidos de América, los comités de acción política, como la lista EMILY o la lista WISH, dotan de dinero a las candidatas potenciales. En algunos otros países, el financiamiento destinado a los partidos está atado a niveles definidos de representación femenina. En Francia se solicita que 50% de todos los candidatos sean mujeres, y los partidos políticos que no lo cumplen enfrentan sanciones financieras. El mecanismo ha sido eficaz con los partidos pequeños que cuentan con recursos limitados; los partidos más grandes con recursos más abundantes pueden estar más inclinados a pagar las multas y romper la regla. Los partidos políticos italianos reciben un subsidio de casi 5% de todo su financiamiento electoral por tomar decisiones que promueven la participación de las mujeres (IPU, 2009a). En Canadá, al reconocer la necesidad de respaldar financieramente a las mujeres, el Nuevo Partido Democrático organizó un fondo destinado a las mujeres candidatas solamente.

Campañas de reclutamiento dirigidas

Cultivar el interés de las mujeres en competir por un puesto político y, de manera proactiva, reclutarlas puede contribuir a aumentar su presencia. Un estudio estadounidense muestra que 24% de las representantes de alto nivel y 15% de sus colegas hombres dicen que la invitación del partido o de algún funcionario electo fue la razón más importante por la que hicieron campaña (Moncrief *et al.*, 2001). Se debe considerar de forma seria las maneras innovadoras para atraer a más mujeres a hacer carrera política. El estudio de la OCDE de 2014 muestra que involucrar a las mujeres en asuntos de interés para sus comunidades es un recurso de motivación decisivo, pues contribuye a que permanezcan más tiempo en la política. Las reuniones, comidas y conferencias en las localidades contribuyen al cultivo del interés en la política. En Noruega, el Partido Laborista organizó la campaña “Las mujeres pueden hacerlo” en un nivel regional para atraer a las mujeres a que se unan al partido. También se han llevado a cabo programas que motivan a los partidos a mejorar su equilibrio de género. Los partidos también trabajan con el propósito de atraer a las jóvenes a sus organizaciones para la juventud. Sin embargo, se requiere infraestructura necesaria (horarios razonables, permisos de ausencia parental y guarderías) para reducir el alto desgaste de las mujeres y para que no se retiren al pasar de la organización juvenil a la pertenencia al partido.

Liderazgo y desarrollo de competencias

Es un hecho que la habilidad para participar con confianza en los debates y tener suficiente motivación, ambición y liderazgo son factores clave de éxito reportado en las encuestas a las MP. El entrenamiento que dan los partidos políticos es particularmente útil; permite comprender cómo maneja el partido los procedimientos electorales y legislativos, y cómo el partido en sí entra en los procedimientos. El entrenamiento relacionado con los medios de difusión también es importante para las mujeres, pues suelen tener menos experiencia que sus compañeros hombres en la competencia por un puesto político y los medios tal vez no las perciban bien. En algunas partes del mundo, los partidos políticos ofrecen un entrenamiento de competencias especial para mujeres porque tienen menos experiencia en los procedimientos legislativos que los hombres (véase el Recuadro 2.7). Otros ejemplos de programas de entrenamientos son la campaña letona *Vota por una Mujer* organizado por el Centro de Recursos para la Mujer “Marta” (www.marta.lv). El Centro condujo un proyecto educativo de tres años para apoyar a las mujeres en el entorno dominado por los hombres. Además, organizaciones no gubernamentales, como el Centro Internacional de la Democracia para la Mujer o *Equal Voice*, ofrecen talleres de liderazgo y para hacer campaña, y oportunidades de entrenamiento en línea. Sin embargo, como las mujeres tienen que interactuar con sus colegas masculinos para alcanzar el éxito, el entrenamiento también debe incluir actos con público mixto —de mujeres y hombres— en los que expongan sus habilidades frente a sus iguales (Markham, 2012).

Recuadro 2.7. Entrenamiento político para mujeres en Italia

En Italia, el Ministerio para los Derechos e Igualdad de Oportunidades promovió el proyecto de entrenamiento Mujeres, Política e Instituciones para mejorar la educación y el interés de las mujeres hacia la política. El curso (impartido sin costo por el ministerio) se realizó en 41 universidades en Italia durante cuatro años (90 horas) o dos años (60 horas). Las universidades diseñaron sus propios programas con base en seis campos temáticos: *i)* Las mujeres en la toma de decisiones, *ii)* Instituciones de la Unión Europea, *iii)* La organización y formas de funcionar de las instituciones nacionales, *iv)* Oficinas del gobierno local, *v)* El sistema de partidos en Italia y *vi)* Comunicación pública. En general, el proyecto se dirigió a ofrecer a las mujeres una capacitación adecuada y eficaz que les permitiera participar más activamente en la política y en el diseño y toma de decisiones, en los ámbitos nacional y locales. Hay más información sobre el curso en www.mo.hoplo.it/percorsiformativi o www.unical.it/portale.ateneo/progetti/donnepolitica/.

Algunas de estas y otras medidas relacionadas con los esfuerzos para convertir los parlamentos en instituciones más sensibles a las diferencias de género también se encuentran en el Plan de Acción para Parlamentos Sensibles al Género 2012, preparado por la Unión Interparlamentaria (véase el Recuadro 2.8).

Sin embargo, además de estos ejemplos de medidas específicas, el acceso de mujeres al poder depende de medidas más amplias que equilibren la vida familiar y la laboral, lo que incluye la disponibilidad de permisos de ausencia parental, guarderías y medidas que motiven a compartir las responsabilidades de la familia. El ambiente sociocultural de un país también es crucial en cuanto a la influencia que ejerce en la percepción de los votantes frente a las candidatas. En este contexto, los medios de comunicación pueden desempeñar un papel clave al moldear la imagen de los políticos y se pueden emplear como vehículos para cambiar las actitudes relacionadas con el género y elevar la conciencia sobre asuntos derivados de la diferencia de género. Es necesario emprender acciones para aumentar la sensibilidad de género en los medios de comunicación y reducir su dependencia de los estereotipos (por ejemplo, juzgar a las mujeres por su apariencia), y, también, mostrar de forma equitativa a las mujeres y hombres políticos. El Internet ofrece otro escenario importante para las candidatas que desean una competencia equitativa con los candidatos, especialmente cuando hay recursos limitados. Otras medidas, como la educación cívica —que cada vez incluya más conocimiento general sobre derechos y leyes, comience a estimular desde una edad temprana y ofrezca modelos de conducta—, pueden permitir que las mujeres alcancen más seguridad en sí mismas al participar en una elección y educar a los electores para encarar los prejuicios dirigidos contra las mujeres. Finalmente, cualesquiera que sean las estrategias adoptadas, los resultados no se pueden alcanzar sin liderazgo político y aplicación de las leyes existentes; el compromiso por parte de los partidos políticos y el gobierno es una postura decisiva para cambiar en ese aspecto. Las señales fuertes de los líderes de los partidos, como definir las metas para aumentar la representación de las mujeres en los partidos y ubicar en las listas de candidatos a mujeres en puestos que se puedan ganar, serían estímulos muy fuertes.

Hacia un equilibrio de género en los puestos políticos del poder Ejecutivo (gabinete)

Para nombrar los gabinetes los sistemas políticos emplean mecanismos formales e informales, que con frecuencia dependen de la voluntad política de quienes encabezan el

Recuadro 2.8. Marco para los parlamentos sensibles al género

La Unión Interparlamentaria define el parlamento sensible a las diferencias de género como aquel que:

- Promueve y alcanza la igualdad en número de mujeres y hombres en todos sus órganos y estructuras internos.
- Elabora un marco de políticas públicas de igualdad de género adecuado a su propio contexto parlamentario nacional.
- Incluye la igualdad de género en todo lo que desarrolla.
- Fomenta una cultura interna de respeto a los derechos de la mujer, promueve la igualdad de género y da respuestas con sentido de género a las necesidades y realidades de los parlamentarios —hombres y mujeres— para equilibrar el trabajo con las responsabilidades en la familia.
- Reconoce y aprovecha las contribuciones de los miembros masculinos que persiguen y abogan en favor de la igualdad de género.
- Fomenta que los partidos políticos asuman un papel proactivo en la promoción y logro de igualdad de género.
- Da herramientas al personal del parlamento con la capacidad y recursos para promover la igualdad de género, promueve activamente el reclutamiento y la retención de mujeres en cargos superiores y garantiza que se incorpore la igualdad de género mediante los trabajos de la administración del parlamento.

Fuente: International Parliamentary Union (2012), *Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments*, disponible en www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf.

gobierno y las dinámicas del partido que lo ocupa. El sistema de gobierno de cada país, ya sea presidencial o parlamentario, también afecta el proceso de nombramiento del gabinete. En un sistema parlamentario, los miembros de la legislatura escogen a quien será el primer ministro y, por ende, el periodo que dura en el puesto está vinculado directamente al de la legislatura; en los sistemas presidenciales, los periodos presidenciales y legislativos no están necesariamente vinculados. En los sistemas parlamentarios, los miembros del gabinete deben ser también miembros de la legislatura en curso. Otra diferencia clave entre los dos sistemas descansa en el poder para quitar al primer ministro o disolver la legislatura (recursos posibles en los sistemas parlamentarios).

A pesar de las diferencias, no hay un efecto sistemático que se relacione con la permanencia de las mujeres en el gabinete presente en cualquiera de los sistemas de gobierno. Hay países con sistemas similares que muestran proporciones de mujeres muy diferentes en sus gabinetes. Algunos países con sistemas de gobierno diferentes —como Chile (sistema presidencial), Francia (sistema híbrido) y España (sistema parlamentario)—introdujeron la paridad en el gabinete para alcanzar mayor equidad en la toma de decisiones. No obstante, alcanzar un equilibrio de género e incluso paridad en los gabinetes parece una meta más evidente que en los parlamentos, particularmente en los sistemas presidenciales, donde los nombramientos suelen depender de la voluntad política y la disponibilidad de candidatos calificados. En

los parlamentos, el equilibrio de género depende de las interacciones complejas entre las preferencias del votante, las políticas del partido y el sistema electoral. Con un gabinete que casi alcanza la paridad y una de las tasas más bajas en la representación de mujeres en el parlamento, Chile ofrece un ejemplo claro de esta corriente (véase el Recuadro 2.9).

Las experiencias de varios países muestran que la participación creciente de las mujeres en las legislaturas fortalece (pero no garantiza) su oportunidad de llegar a un puesto en el Ejecutivo. En muchos países, el camino hacia los escalones más altos de este poder con frecuencia involucra experiencia en el parlamentario y en puestos de mando medio. En Canadá, por ejemplo, los primeros ministros deben reclutar y seleccionar a sus ministros de gabinete a partir del grupo político al que pertenecen. En otros países, como Estados Unidos de América y Francia, las decisiones están menos limitadas; ahí, los primeros ministros o el presidente son quienes principalmente eligen a quienes servirán en el gabinete (Jalalzai y Tremblay, 2011). El compromiso que tienen las elites políticas para conformar un cuerpo más diverso de toma de decisiones, el sistema político y, en particular, el sistema electoral de un país puede ser el factor determinante para el incremento de la proporción de mujeres en los gabinetes. Mientras que hay países donde se debate sobre la necesidad de cuotas de género para los nombramientos del gabinete (Annesley, 2014), aplicar estas medidas todavía no es una práctica común en todos los países de la OCDE.

En resumen, ser un ministro de gabinete o un parlamentario requiere compromiso, tiempo e interés significativos. Es un trabajo exigente tanto para mujeres como para hombres, y las mejoras posibles a los estilos de vida tienen un límite. No obstante, como las mujeres ingresaron en esta profesión mucho después que los hombres y aún son las principales encargadas de cuidar a sus hijos, enfrentan más desafíos. Las principales preocupaciones que las parlamentarias plantean tienen que ver con la organización de los parlamentos, las largas e impredecibles horas y el tiempo de traslado. Las otras barreras mencionadas con más frecuencia son los estereotipos culturales de los medios de comunicación y sociales.

Como resultado, en los parlamentos de todo el mundo queda representada una proporción más pequeña de mujeres, y, de manera considerable, menos mujeres que hombres alcanzan los pináculos del poder Ejecutivo. Aun así, un requisito —en toda sociedad democrática— para restaurar la confianza en el gobierno y garantizar un crecimiento incluyente es que las mujeres compartan las responsabilidades de la toma de decisiones con los hombres.

Los distintos niveles de avance alcanzados en países de la OCDE y asociados hacia la paridad de género en los puestos de diseño y toma de decisiones dependen de diversos factores variables. La voluntad política, junto con los rasgos estructural y contextuales del sistema político, desempeñan un papel decisivo al determinar la participación de las mujeres en la política. Las actitudes y legados históricos hacia las mujeres que ocupan un cargo relevante influyen en las habilidades de las mujeres al ejercer su poder. La existencia de un sistema basado en proporcionalidades y leyes de equidad de género (como las cuotas) contribuye a mejorar la representación de las mujeres en el Legislativo, al menos como una solución temporal para alcanzar la paridad de género. Las leyes de cuotas no se deben ver en el vacío, sino como reconocimiento de la posición de retraso de donde parten las mujeres. No obstante, si los motivos principales son la falta de condiciones de trabajo o la falta de un sistema social de respaldo, la legislación de cuotas o del sistema electoral tendrá un efecto limitado.

Recuadro 2.9. Romper la barrera legislativa invisible en Chile

La representación femenina en los puestos del Ejecutivo contrasta con el patrón de su inclusión en la legislatura, pues las mujeres en Chile todavía enfrentan barreras como el concepto estereotipado de autoridad. De hecho, Chile es el precursor en la región en términos de alcanzar el mejor equilibrio en nombramientos de ministros. El presidente Lagos comenzó esta tradición en 2000 al nombrar a 13 mujeres ministras de 16 puestos en su gabinete y 28 subsecretarías. En 2002 nominó a Michelle Bachelet como ministra de Defensa, lo que la convirtió en la primera mujer que ocupaba ese puesto en Latinoamérica y una de las pocas al momento en todo el mundo. Chile avanzó más hacia la igualdad en 2006 cuando Michelle Bachelet fue electa al puesto de toma de decisiones más alto del país. Como primera presidenta de Chile, Bachelet incluyó la equidad de género como meta política y estableció la paridad de género en su gabinete.* Además, en la carrera hacia la presidencia de 2013 hubo dos mujeres, Michelle Bachelet y Evelyn Matthei, y ambas llegaron a la segunda ronda.

A pesar de estos tan altos alcances políticos, las barreras remanentes (como los estereotipos sociales arraigados) no dejaron de interferir en el camino de Chile hacia la igualdad de género en la participación política. Desde el gobierno local hasta el Congreso nacional, los hombres tienden a dominar en el campo político, y Chile continúa entre los países latinoamericanos con menos mujeres en el Parlamento. En 2005, la representación de diputadas era de 14.2%, comparado con el promedio regional de 22.4%, y llegaba a 13.2% en el Senado (ECLAC). Tras la elección al Legislativo de 2013 se consiguió avanzar poco, con 15.8% en la cámara baja (para un promedio regional de 25%) y 18.4% en la cámara alta (IPU), con un total de 17 mujeres presentes en la actualidad en la cámara baja. Solamente dos de 11 diputados del Partido Socialista (al que pertenece Bachelet) son mujeres. Los demócratas cristianos (PDC), una alianza de compañeros Nueva Mayoría, contribuye con una mujer solamente, de 19, en la cámara baja.

Si bien alcanzar la paridad de género en el gabinete fue una acción vista como iniciativa personal de la presidenta, disminuir la brecha de género en el Legislativo es un paso que se apoya en la voluntad de todo el espectro político. Incluso la falta de apoyo político detiene los avances de la representación política de las mujeres en general. En su segundo término, la presidenta Bachelet ubicó a menos mujeres en su portafolio que en su administración anterior, lo que hizo visible la resistencia en curso que provenía de las élites políticas gobernantes. De cualquier manera, se ven avances. Los tres partidos principales (PS, DC y PPD) implementaron un sistema de cuotas voluntarias, aunque en porcentajes bajos: cuota de 20% para puestos de elección popular y 40% para elecciones a puestos de liderazgo interno. Aunque se les rechazó durante la primera administración de Bachelet, durante la administración de Piñera se desarrolló una iniciativa de cuotas presentada en abril de 2013 en la cámara baja. La nueva administración continúa con esta medida. Durante el tiempo que ocupó la subsecretaría general y dirección ejecutiva de la ONU Mujeres, la presidenta Bachelet respaldó con fuerza y convicción las medidas de transición que contribuían a impulsar la proporción de mujeres parlamentarias.

*Sin embargo, el porcentaje de mujeres en el gabinete subsecuente del presidente Sebastián Piñera (2010-2014) bajó más de 27% comparado con el de la primera administración de Bachelet, de 47% a 20%.

Fuente: Cámara de Diputados de Chile, www.camara.cl; Inter-Parliamentary Union, www.ipu.org; UN-Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), www.eclac.cl; Quota Project, www.quotaproject.org.

Afrontar las desigualdades en la distribución de los trabajos no remunerados, establecer los mecanismos adecuados para equilibrar las responsabilidades familiares y laborales (permisos de ausencia, guarderías), motivar a los hombres a que participen más en las responsabilidades de atención a los hijos y aprovechar las medidas para equilibrar vida y trabajo (por ejemplo, el permiso parental y de padres en concreto) son condiciones adicionales importantes para que las

mujeres puedan comprometerse en la política. La literatura política que consumen los votantes, la representación en los medios tanto de las candidatas como de los candidatos políticos y la fuerza de la organización de las mujeres pueden afectar el grado y la velocidad de las reformas. En todos los países con una fuerte equidad de género, las campañas de sensibilización y la presencia de movimientos dedicados a las mujeres representaron un papel significativo al señalar a los diseñadores de políticas públicas que el cambio era necesario y posible.

Acceso al poder Judicial

Como la justicia, la imparcialidad y la equidad son valores centrales de las leyes, deben reflejarse en la composición del poder Judicial en todos sus niveles; un juez dijo: “la sociedad consiste en hombres y mujeres, que son iguales, y la corte es el espejo de la sociedad” (OECD, 2014). Los jueces son independientes del Legislativo y del Ejecutivo, pero no deben estar al margen de la sociedad sobre la cual juzgan. El público debe tener confianza en los jueces que toman decisiones que afectan su vida diaria. Así, un poder Judicial representativo requiere estar conformado por individuos provenientes de diversos orígenes culturales, opiniones y perspectivas. Al mejorar el equilibrio de género en el poder Judicial también se preserva la legitimidad de las cortes como representantes de la sociedad a la que sirven y se contribuye a conservar la confianza del público en el sistema de justicia. De hecho, un grupo conformado por una mezcla más diversa puede tomar decisiones de mejor calidad y proteger contra el pensamiento de grupo (Farhang y Wawro, 2004; Massie *et al.*, 2002; Peresie, 2005), como también lo indica el estudio de la OCDE: “Las cortes equilibradas son importantes porque la mezcla de opiniones es muy beneficiosa para el proceso jurídico” (OECD, 2014). Las mujeres juristas contribuyen a eliminar las barreras hacia una justicia que responda al género —en particular en temas relativos a la violencia contra las mujeres, intimidación sexual, leyes de sucesión testamentaria y leyes de ciudadanía discriminatorias—. Diversos jueces señalaron que “la presencia de juezas fue muy importante para fortalecer la legislación sobre la violencia doméstica” y que “en los casos de violencia y discriminación doméstica las víctimas mujeres se sintieron más cómodas durante los interrogatorios cuando una jueza estaba presente” (OECD, 2014).

Además, las cortes funcionan como sitio primordial de rendición de cuentas vinculadas a la igualdad de género. Hay pruebas de que la presencia de mujeres juristas es vital para garantizar la implementación y protección de los derechos a la igualdad. Las cortes que operan sin influencias de género y otras prácticas de discriminación pueden ser impulsoras fuertes hacia el cambio social. Las juezas pueden entender mejor cómo las leyes afectarían las vidas de otras mujeres y niñas, y así generar atmósferas imparciales que conduzcan al empoderamiento de las mujeres y responder a barreras sociales o institucionales en el sistema de justicia que niegan a las mujeres el resarcimiento legal. Aunque pocos jueces (inclusive mujeres) estarían de acuerdo, la investigación conducida principalmente en Estados Unidos de América demuestra que las juezas tienden 11% más a fallar en favor del demandante en casos de discriminación laboral (Boyd *et al.*, 2007; UNIFEM, 2012). Otro estudio hizo notar que era más factible que los demandantes ganasen cuando una jueza atiende el caso. Los paneles con al menos una jueza deciden en favor del demandante más del doble de veces que cuando todos en el panel son jueces (Peresie, 2005). No obstante, la mayoría de los jueces entrevistados destaca la importancia de abordar cada caso desde un ángulo legal profesional,

sin importar que la decisión la emita un hombre o una mujer (OECD, 2014). También es cada vez más notorio que los jueces son profesionales, con al menos una década de práctica legal (OECD, 2014), mientras que el estereotipo en cuanto a que “las juezas son más emotivas que los jueces” se desvanece gradualmente. De hecho, un estudio de jueces de las altas cortes estatales en Estados Unidos de América realizado entre 1998 y 2000 ilustra que las mujeres se desempeñan al menos tan bien como los hombres. Con base en tres mediciones de resultados judiciales (producción de opiniones, citas que se hacen en otros estados y desacuerdos compartidos), la investigación concluye que las mujeres se desempeñan justo tan bien como los hombres en términos de medidas básicas de juicio (Choi *et al.*, 2009).

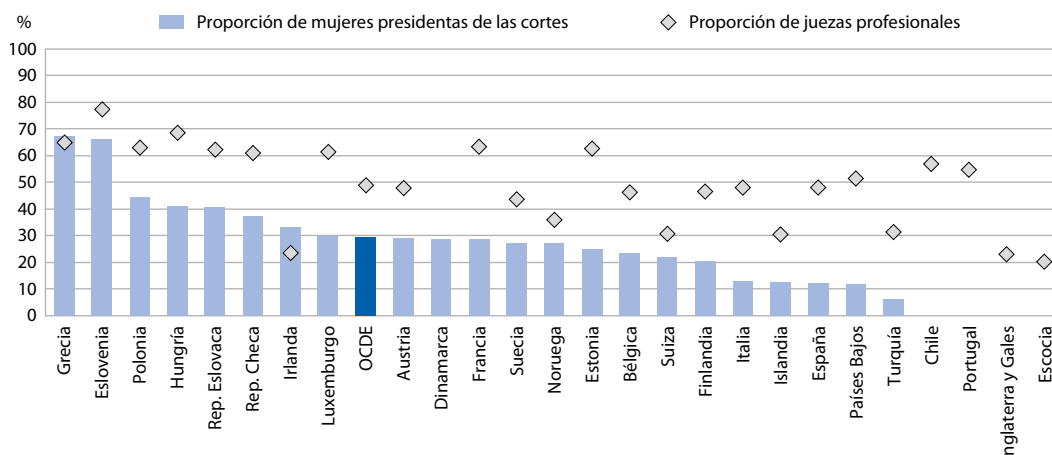
Panorama de las mujeres en las magistraturas

Durante la última mitad de siglo se despejó el camino para las mujeres a varias profesiones. En los países de la OCDE, las mujeres ganaron una cantidad impresionante de terreno en los campos de las leyes como abogadas practicantes, consultoras legales, profesoras de leyes y juezas.

Los expertos legales y jueces entrevistados por la OCDE confirman: “Hace unos 30 o 40 años habría sido inusual ver una mujer entre los jueces; sin embargo, hoy es un hecho bien aceptado que habrá una jueza en la corte”. Además, en algunos países, a las personas que vienen a los juzgados les parecería “extraño que no hubiera una mujer en el tribunal” (OECD, 2014).

De hecho, en la mayoría de los países de la OCDE y asociados, la cantidad de mujeres que participa en el poder Judicial está en aumento, aunque con tasas diferentes (véase la Figura 2.6). El acceso de las mujeres a puestos en el poder Judicial en los países de la OCDE llega a más de 60% en Eslovenia y Grecia y cae hasta aproximadamente 20% en Reino

Figura 2.6. Porcentajes de presidentas de la Suprema Corte en comparación con porcentajes de juezas en todo el poder Judicial (2010)



Nota: Los datos sobre la proporción de mujeres de Islandia, Irlanda, Suiza y Turquía se refieren solamente a tribunales de primera instancia; los datos de España se refieren solamente a tribunales de segunda instancia.

Fuentes: OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, basado en CEPEJ (2012); Evaluation of European Judicial Systems, 2012 (datos de 2010); CEPEJ Studies No. 18, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, Francia (base de datos). Cálculos de la OCDE. Los datos de Chile provienen de las autoridades nacionales.

Unido. Como se ve en la Figura 2.6, en 2010, un promedio justo bajo la media de jueces profesionales en los países miembros de la OCDE fueron mujeres. En Estados Unidos de América, las mujeres constituyen 22% de todos los jueces federales y 27% de todos los jueces en tribunales estatales, mientras que la representación de mujeres en las clases de las escuelas de leyes se aproxima a 50%, y representan 45% de los despachos de abogados.

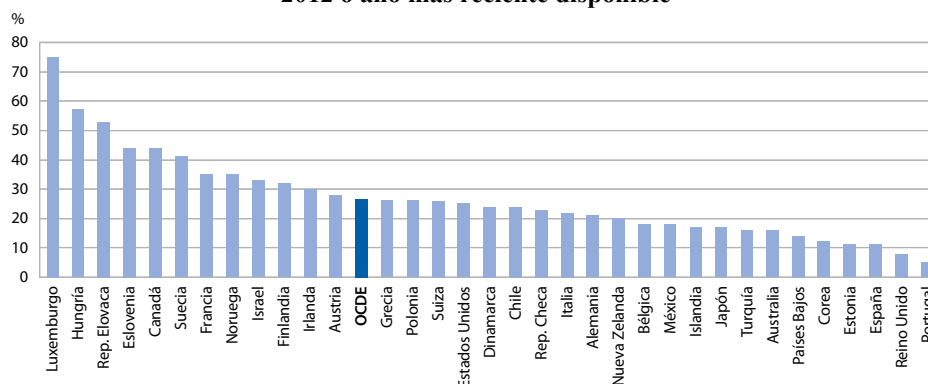
Los tribunales de África del Sur tienen 25% de mujeres jueces, en Federación de Rusia 16% y en India solo 3%. En la región de Medio Oriente y África del Norte las mujeres alcanzan 25% de todos los juristas, lo que se acerca al promedio mundial (UNIFEM, 2012) aunque hay variaciones significativas a través de la región. Los tunecinos presumen su 28% de jueces mujeres, Argelia 23.5% y Marruecos 20%, mientras que las juezas en las naciones del Golfo son mucho menos comunes; Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos nombraron a su primera jueza en 2006 y 2008, respectivamente.

De manera congruente con las corrientes globales del aumento de la participación de mujeres en la política local, las mujeres en general prevalecen como juezas en los tribunales de primera instancia. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio de la OCDE de 2014: “En Australia la representación femenina en los niveles bajos del poder Judicial sobrepasa 50%, pero en los niveles directivos hay una cantidad mucho menor”.

La subrepresentación de las mujeres en los juzgados superiores en parte se relaciona con una segregación de género horizontal en el poder Judicial de los países de la OCDE. Por lo normal, las mujeres suelen estar presentes en los tribunales de lo familiar y otros de primera instancia, lo que provoca que sean menos las mujeres promovidas a niveles más altos.

En los países de la OCDE las mujeres también tienen relativamente menos presencia en las cortes supremas, con un promedio de 28%. Hay excepciones, como Luxemburgo, donde la proporción de mujeres en la Suprema Corte es de más de 70% (véase la Figura 2.7). Además, las mujeres conforman la mayoría o son iguales en número a los hombres en la Suprema Corte en Ruanda, Honduras, Letonia y Bulgaria, pero no en el poder Judicial en su totalidad. Las mujeres también están mejor representadas en las cortes supremas australiana, estadounidense y canadiense que en el poder Judicial en su conjunto.

Figura 2.7. Porcentaje de juezas en la Suprema Corte de diversos países, 2012 o año más reciente disponible



Fuentes: OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, basado en las siguientes fuentes: Países de la UE: European Commission Database on Women in Decision-Making. Países no pertenecientes a la UE: OECD 2011 Survey on Women in Public Leadership. Los datos de Australia, Canadá, Corea, México, Nueva Zelanda, Suiza y Ucrania se refieren a 2010. Los datos de Chile, Noruega e Israel se refieren a 2011. Los de Irlanda, Estados Unidos de América y Japón son de 2013.

En los niveles internacional y regionales, la representación de las mujeres en los tribunales superiores varía. Representan 32% de todos los jueces de las supremas cortes de los países de la Unión Europea (UE); de los tribunales administrativos en todos los países de la UE solo ocupan dos presidencias de 19, y dos de 22 presidencias de los tribunales constitucionales (European Commission, 2014). Ninguna mujer ocupa la presidencia en los tribunales europeos, y en su totalidad la representación de mujeres en los tribunales europeos alcanza 28%, y solamente ocuparon 29% las presidencias de los tribunales de primera y segunda instancias el mismo año. De los datos disponibles se desprende que las mujeres presidían las cortes supremas de solo siete países miembros: Austria, Canadá, República Checa, Irlanda, Grecia, Finlandia y Suecia.

La Corte Europea de Derechos Humanos reveló mejoras de equilibrio de género, que elevan la proporción de juezas a 31%. No obstante, nunca ha habido una mujer presidente en la CEDH. Los nombramientos más altos alcanzados por mujeres han sido como vicepresidentas o presidentas sectoriales. Las mujeres alcanzaron la paridad en la Corte Penal Internacional; en contraste, la Corte Internacional de Justicia tiene 33% de juezas.

Así, aumentar los nombramientos de mujeres en el poder Judicial mantiene la legitimidad de los tribunales como representantes de las sociedades para las que trabajan y también contribuye a sostener la confianza del público en el sistema de justicia.

Acceso de las mujeres al poder Judicial: desafíos y oportunidades

Si bien tradicionalmente los hombres han tenido mayor presencia en la profesión legal, en muchos países de la OCDE las profesiones legales y el poder Judicial admiten cada vez más mujeres, debido sobre todo a las atractivas condiciones laborales en este poder (por ejemplo, horarios laborales flexibles, buenos ingresos y prestaciones, infraestructura de ayuda social pública). Por la cantidad de mujeres en las naciones con derechos civiles, tienden a tener una presencia notoria; sin embargo, el progreso de las mujeres para escalar en el poder Judicial continúa desnivelado. Cualquier sugerencia en favor de que el “efecto de avance por goteo” a la larga llevará a las mujeres a puestos más altos en el poder Judicial quizá no considere los complejos factores culturales y estructurales que determinan el nombramiento tanto de hombres como de mujeres. Algunas explicaciones se concentran en los factores vinculados a la oferta, y perciben una falta de mujeres calificadas para ocupar lugares judiciales. Otros obstáculos para las juezas se desprenden de las estructuras de los sistemas legales y los juzgados, así como de los métodos de nombramiento de los candidatos.

El grupo de mujeres capacitadas va en aumento; no obstante, las mujeres todavía se quedan fuera de los cargos judiciales altos. La falta de mujeres calificadas fue la primera explicación común para la brecha de género en los puestos superiores, que sostiene que las mujeres ingresaron hace muy poco a la educación en leyes. En muchos países, la representación de las mujeres se mantiene muy alta en los niveles más bajos de la magistratura. Además, el progreso en una carrera en el poder Judicial es más lento para las mujeres que para los hombres (Thomas, 2005). En Italia, por ejemplo, cerca de 50% de los jueces profesionales actuales son mujeres. Sin embargo, el porcentaje más alto de mujeres en el poder Judicial

está en los rangos bajos: no hay mujeres en puestos ejecutivos del Tribunal Superior y, de acuerdo con datos de la OCDE, solo 10% de los tribunales está presidido por mujeres. De acuerdo con expertos en legalidad, “la paradoja de la profesionalización en el poder Judicial es que se está feminizando rápidamente, mientras que la segregación vertical se ha mostrado muy resistente” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

Así, la pregunta es: si en promedio al menos tantas mujeres como hombres estudian leyes, ¿dónde están las mujeres en las profesiones jurídicas de alto nivel? A continuación se abordan varios factores que explican esta brecha.

Diferencia entre las aspiraciones o decisiones entre mujeres y hombres estudiantes

Un estudio realizado en Reino Unido sobre las intenciones profesionales de los estudiantes de leyes mostró que la mayoría (70%) de los estudiantes (chicas y chicos) mencionaron “procurador” como la profesión preferida. Solo 24% quería la abogacía. Los datos divididos por criterio de género mostraron que una proporción más extensa de los encuestados que tenían posibilidades de convertirse en procuradores eran mujeres, y la proporción de hombres era mayor para convertirse en abogados;¹⁰ no obstante, en cada caso las diferencias no eran muy grandes (Hardee, 2010). Puede ser que las diferentes actitudes hacia la profesión judicial entre cada grupo influyan en las diferencias de género en el avance de la carrera judicial. Hay encuestas de opinión en los Países Bajos e Italia que muestran que a las mujeres les atraen los elementos de justicia y los aspectos sociales de la profesión, mientras que el desafío, el prestigio y los prospectos de la carrera son los factores predominantes entre los jueces potenciales varones (Thomas, 2005).

Diferencia en las expectativas de la carrera

Una encuesta a estudiantes canadienses inscritos en un curso propedéutico obligatorio para la capacitación profesional de los abogados (*Professional Lawyer Training Course*) requerido por la *Law Society* (institución canadiense que otorga el reconocimiento a quienes pueden ser abogados) en 2011 confirmó también las sutiles diferencias entre las expectativas de mujeres y hombres que estudian derecho. En general, 85% de los estudiantes indicó que planean dedicarse a la práctica privada al graduarse, mientras que 10% planea trabajar en el gobierno o como consejeros internos. Los hombres se inclinaban un poco más a decir que esperaban practicar derecho en un despacho o práctica privados, y era un poco más probable que las mujeres prefiriesen un trabajo en el gobierno o como asesoras internas. Esto puede ser un indicador de que aun mientras estudian, las mujeres jóvenes planean optar por carreras que les permitan equilibrar su vida laboral con la personal. Tanto mujeres como hombres indican que balancear la vida personal y la profesional será uno de los retos más difíciles de la profesión en derecho, aunque las mujeres eran ligeramente más propensas a decir que esto sería un problema (80%) que los hombres (73%) (Whitcombe, 2011). Sin embargo, la diferencias de género en las decisiones de carrera pueden estar motivadas no solo por las diferencias de género en sí, sino también por las condiciones laborales, en particular los horarios, de las diversas rutas hacia puestos en el poder Judicial. Las largas horas de trabajo, la falta de contratos flexibles y otras presiones con frecuencia asociadas

a la profesión de derecho (a menudo necesarias para llegar a ser juez, en particular en las naciones donde se practica el derecho consuetudinario) pueden representar fuertes obstáculos para las mujeres al intentar ingresar a rangos profesionales más altos, debido a que por lo general son quienes están a cargo de los cuidados en casa. Como señaló un juez: “[Existe un límite para lo que una mujer está dispuesta a sacrificar [de su vida personal] por una carrera, lo que puede reducir su disposición a solicitar un puesto más alto [en los juzgados]”.

Desafíos para equilibrar el trabajo y la vida personal

Equilibrar la vida del trabajo con la familiar aún representa un desafío, en especial para las mujeres embarazadas o en periodo de cuidados infantiles. Una encuesta estadounidense realizada en Texas muestra que es menos probable que las mujeres aspiren a ser juezas porque ven esa opción como una carrera más difícil para ellas que para los hombres; 68% de las abogadas entrevistadas cree que las mujeres experimentan más barreras al intentar llegar a ser juezas. En otro estudio estadounidense, cerca de dos tercios de los abogados encuestados expresaron que experimentaban conflicto entre el trabajo y la familia, lo que se consideraba la mayor barrera para el avance de las mujeres. Algunos desafíos identificados como importantes incluyen la cantidad excesiva de horas de trabajo, la resistencia a reducir o flexibilizar los horarios y las fechas límite imprevisibles, motivadas por las expectativas del cliente (Rhode, 2001). Al mismo tiempo, una vez que las mujeres llegan a ser juezas, no perciben que los obstáculos sean tan intensos: solo 27% de las juezas notó que las mujeres experimentan más obstáculos para convertirse en juez. Estas respuestas pueden sugerir que es posible que estas percepciones sean lo que detiene a las mujeres para ser juezas. El caso italiano confirma que el trabajo de un juez en sí puede ofrecer horarios flexibles, estabilidad y la posibilidad de reconciliar el trabajo con la familia. Sin embargo, esta barrera se ve muy significativa en el camino de una carrera en el poder Judicial, sobre todo en los países donde se necesita un liderazgo fuerte y experiencia legal antes de alcanzar el nombramiento de juez.

Requisitos estrictos para los nombramientos en el poder Judicial

También se puede dar el caso de que los requisitos para un nombramiento en el poder Judicial sean agotadores y disuadan de seguir una carrera en el ámbito legal. Los expertos entrevistados por la OCDE confirman que en los países de la Mancomunidad “tradicionalmente el supuesto es que solo los buenos abogados, es decir, los litigantes, llegan a ser jueces superiores. La profesión del litigante es muy exigente y por ende hay una gran cantidad de mujeres que comenzaron como abogadas calificadas pero algunos años después ya no se dedican a la práctica privada”. Por ejemplo, en Inglaterra ser juez de circuito antes de ser nombrado para el Tribunal Superior se identifica como factor inhibitorio. Como las mujeres litigantes ya ven difícil coordinar las exigencias de la práctica legal con la vida familiar, agregar obligaciones para avanzar en el campo judicial se transforma en un obstáculo grave. En Estados Unidos de América, ser candidato a un cargo alto en el poder Judicial implica estándares altos de educación y experiencia. Una característica distintiva de las cortes estadounidenses es que los jueces llegan al tribunal ya tarde en la vida, cuando acumularon experiencia fuera del poder Judicial (Choi *et al.*, 2009). En Finlandia, por ejemplo, en total hay más juezas que jueces, pero menos en los tribunales superiores. Una posible explicación del notable contraste

la brinda el requisito de tener una carrera diversificada, que con frecuencia incluye mudarse a otras ciudades para conseguir más experiencia. El proceso de selección para entrar en el poder Judicial depende en gran medida de construir una reputación personal y profesional fuerte en un círculo de juristas que por lo común es mayoritariamente masculino. Además, como las mujeres a menudo recorren trayectorias profesionales distintas a las de sus colegas masculinos, están menos posibilitadas de conseguir tal reputación. Por ejemplo, las mujeres tienen mucha menor posibilidad de ser socias en grandes despachos corporativos, un camino común hacia un puesto en el poder Judicial (Rackley, 2013).

Estereotipos persistentes

Las investigaciones estadounidenses muestran que las mujeres todavía enfrentan una doble moral que viene de antiguo, e imposiciones contradictorias. Corren el riesgo de que se les critique ser demasiado “suaves”, demasiado “estrictas”, demasiado “agresivas” o “no ser lo bastante agresivas”. Y lo que parece una actitud firme en un hombre tiende a ser considerado como un aspecto áspero en una mujer (Rhode, 2001). Un obstáculo relacionado es que las abogadas no suelen recibir la misma presunción de competencia o compromiso que sus colegas hombres. En encuestas nacionales extensas, entre la mitad y tres cuartos de las mujeres creen que a ellas se les imponen estándares más altos que a los hombres. El problema se agrava con las mujeres de color u otras minorías identificables, como mujeres discapacitadas (*ibid.*). En las entrevistas de trabajo cada vez más se prohíbe a los empleadores, por las leyes de igualdad, inquirir sobre la edad, estado marital o planes de familia de las candidatas. No obstante, hay que tener cuidado para asegurar la eliminación de tendencias subconscientes que puedan provocar la contratación y ascensos de empleados parecidos a uno mismo (OECD, 2014).

Redes sociales limitadas

Un problema por igual persistente es el acceso inequitativo a las redes informales de asesores, contactos y de desarrollo de clientes. A pesar del progreso reciente, muchos abogados se sienten más cómodos al apoyar a otros con antecedentes, experiencias y valores similares. Muchas organizaciones no proveen los tiempos o reconocimientos debidos a la asesoría. El pequeño grupo de mujeres, particularmente mujeres de color, en cargos superiores evita el apoyo adecuado para sus colegas de nuevo ingreso que lo necesitan. A las abogadas con compromisos familiares sustanciales también se les dificulta dedicar tiempo a crear vínculos con tutores y a las actividades sociales informales que generan el apoyo entre colegas y contacto con los clientes. El resultado es que muchas abogadas permanecen al margen del desarrollo profesional (Rhod, 2001). La falta de respaldo entre las juezas puede también ser un factor que obstaculice el progreso hacia puestos más altos, tanto como la falta de apoyo por parte de la familia y la sociedad.

Estructura de los sistemas legales y del método de selección

Las juezas tienden a estar mejor representadas en las naciones con derechos civiles (que reclutan juezas para el poder Judicial mediante exámenes) en comparación con las

jurisdicciones donde se practica la ley común. Muchas jurisdicciones de derecho civil operan mediante lo que llaman “carrera judicial”, en la que los nuevos candidatos comienzan su entrenamiento para convertirse en jueces al terminar sus estudios, más que una segunda carrera después de tener éxito en la profesión. El acceso siempre se basa en méritos académicos, lo que con frecuencia favorece a las mujeres (Rackley, 2013) (véase el Recuadro 2.10). Sin embargo, al igual que el ingreso a la práctica privada, la brecha principal no está en el nivel de ingreso a la profesión legal, sino en la continuidad hacia los niveles superiores. De acuerdo con un juez de un país con derechos civiles:

“Las mujeres jóvenes van bien [al principio de sus carreras], pero el momento decisivo se da cuando comienzan a tener hijos” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

De hecho, las entrevistas revelaron que no es poco común que después del nacimiento de un hijo una jueza comience a trabajar medio tiempo. No obstante, este arreglo puede imponer algunos límites a sus oportunidades de desarrollo profesional para ascender en el poder Judicial. Esto a su vez puede minar su éxito como jueza debido a las expectativas cada vez más altas que se imponen a los jueces (OECD, 2014).

Recuadro 2.10. Ejemplos de regulaciones de cuotas en las magistraturas

En el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el aumento general de la proporción de juezas se debe a una resolución de la Asamblea en cuanto a que al menos uno de cada tres candidatos al Tribunal que presente cada gobierno nacional debe ser mujer. Si esta condición no se cumple, el Tribunal rechaza la lista de candidatos. La Ley de Igualdad de Trato en Australia (de 50%) se aplica en el poder Judicial porque forma parte del sector público. La ley se aplica solo si no se alcanza la cuota y si dos candidatos igualmente competentes solicitan una posición superior en la magistratura. En tales casos, la mujer tiene prioridad. La ley también implica que en los casos en que no se cumpla con la cuota, la vacante de ascenso debe incluir una declaración que indique la preferencia por candidatas mujeres. Se aplica un planteamiento semejante en programas de extensión educativa o capacitación. Esto tiene la intención de cambiar comportamientos, pues los jueces solicitan permisos para participar en programas de capacitación (OECD, 2014).

Fuente: OECD (2014), Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries.

Conductas diferentes según el género

Las diferencias de género en la conducta, limitación de promoción propia y a veces la falta de confianza también son un factor. Por ejemplo, durante los últimos cinco años, en Finlandia, cuatro veces más hombres que mujeres solicitaron un puesto en la Suprema Corte. Según los jueces y especialistas legales:

“Las mujeres tienden más a escuchar que a expresar su punto de vista, y son menos proclives que los hombres a buscar ascensos” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

“Una mujer quiere estar segura de ser capaz de cubrir el puesto antes de solicitarlo” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

“Las mujeres tienden menos que los hombres a defender sus posturas, a pedir un ascenso. Además, es menos probable que las mujeres negocien su salario, lo que hace

parecer que creen: ‘hice un buen trabajo, y saben lo que he hecho’” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

Los jueces y expertos entrevistados consideran que mostrar menos ambición no es conveniente para el desarrollo profesional, lo cual en consecuencia puede reducir la posibilidad de ascender en el medio judicial:

“Hay una diferencia entre la persona que solicita un ascenso existente y la que en su oficina se sienta silenciosa y avanza con su trabajo. El empleado activo es más visible y por ende aprovecha más oportunidades de desarrollo profesional. Este comportamiento menos agresivo también puede contribuir a que las mujeres tengan que desempeñarse con estándares más altos que los hombres” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

“Cuando se asciende en el poder Judicial, las mujeres tienden a minimizar sus logros y solicitar con menos frecuencia que los hombres los puestos más altos. A pesar de un buen historial académico, experiencia y buenas calificaciones, a las mujeres les puede faltar confianza en sí mismas, lo que es crucial para avanzar en cualquier profesión” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

En las jurisdicciones que practican la ley común donde se ha reportado un incremento extenso en la cantidad de juezas, por lo general han hecho de la diversidad de género en el tribunal una prioridad clara, han propuesto metas y activamente han reclutado mujeres. Por otra parte, esto también ocurre si para un gobernador, presidente o primer ministro con la facultad de nombrar jueces es una prioridad que los tribunales sean entes diversos y representativos.

En cuanto a los diversos métodos de selección, los estudios recientes de género y nombramientos en las magistraturas continúan sin mostrar algún efecto sistemático (Reid, 2004; Williams, 2007; Reddick *et al.*, 2009). Algunos estudios sostienen que los sistemas de nombramiento mejoran la diversidad judicial; otros, que los sistemas electivos producen más juristas mujeres o de grupos minoritarios. No obstante, la mayoría de estos estudios se basa en el método formal de selección de los tribunales y no toman en consideración las influencias informales (Reddick *et al.*, 2009). Cualquiera que sea el sistema, el compromiso de liderazgo político es esencial para garantizar la representación femenina.

Políticas públicas para una mayor equidad de género en el poder Judicial

Los avances en la representación de las mujeres en el poder Judicial en los países de la OCDE son en parte resultados de varias políticas públicas que aspiran a formar un grupo más diverso de candidatos o empleados. A continuación se destacan algunas de estas medidas:

Acciones específicas para cerrar las brechas de representación

Hasta ahora, los esfuerzos para “feminizar el poder Judicial” rara vez han incluido acciones afirmativas específicas, debido a los argumentos basados en la conservación de la legitimidad y autonomía de la institución, y el tradicional modo de nombramiento basado en los méritos. No obstante, algunos países avanzan en esa dirección (véase el Recuadro 2.10).

No sorprende que el debate de las cuotas en el poder Judicial no sea concluyente ni se apoye en evidencia suficiente. También existen opiniones muy diferentes sobre la ley de cuotas entre académicos, expertos en derecho y jueces. De hecho, con frecuencia son los profesionales de las generaciones más jóvenes quienes se oponen a la ley de cuotas. El argumento suele relacionarse con el potencial de la cuota para “devaluar la contribución profesional de una o todas las mujeres al generar la conjetura de que ascendieron solo por la cuota” (OECD, 2014).

Las entrevistas de la OCDE revelaron una amplia variedad de opiniones y sugerencias. Algunos abogados sintieron que “el asunto no tiene que ver con números, sino con la calidad. Además, las cuotas no pueden dar cuenta del grupo variado de candidatos porque un año hay más hombres calificados para los puestos y otro año son más las mujeres calificadas”. Se ha sugerido concentrarse en el cambio de conducta administrativa al “plantear objetivos fijos, reportar avances y encumbrar las historias de éxito” o establecer solamente “una cuota temporal para cambiar mentalidades y conductas”. Otra sugerencia fue establecer una “cuota de diversidad” para puestos en niveles altos y bajos que pudieran procurar la diversidad en todos los niveles. No obstante, todos los jueces y expertos subrayaron que el equilibrio de género no debe superar el profesionalismo: “Primero somos abogados y jueces, y en segundo lugar, hombres o mujeres”.

Revisión de las estrategias de nombramiento

La manera en que se organizan los exámenes públicos en el poder Judicial puede no respaldar siempre el avance de las mujeres a los puestos altos. Por tanto, un proceso de selección transparente contribuye a un flujo mayor de mujeres al ámbito legal. Por ejemplo, en Italia, el proceso de selección es casi anónimo y los examinadores identifican a los candidatos solo durante el examen oral, después de reducir drásticamente la cantidad de candidatos. Además, conforme a las recomendaciones de los estatutos de la UE, las comisiones encargadas de la selección judicial se componen de al menos una tercera parte de mujeres. Como resultado, las mujeres son responsables de 63% de todos los nombramientos recientes en Italia.

Otro paso importante para motivar a las mujeres a solicitar puestos elevados en la magistratura es garantizar una amplia difusión de las vacantes. La divulgación y distribución directa de la información contribuye de manera eficaz a que un grupo extenso de litigantes se entere de la apertura (Torres-Spelliscy *et al.*, 2010).

Aunque la evidencia no es concluyente, algunos casos sugieren que las comisiones de nombramiento son útiles para responder a las desigualdades de género en las magistraturas (véase el Recuadro 2.11). Las comisiones más diversas tienden a nombrar grupos de candidatos más diversos. Un estudio en cinco estados de USA apoya esta corriente; sin embargo, en parte debido a la amplia variedad de comisiones y métodos de selección, no hay una conclusión clara en la relación entre la composición de los comités de nombramiento y la diversidad que se podría alcanzar en los nombramientos en la magistraturas, a partir de una investigación de más de 30 estados de USA (Thomas, 2005).

Recuadro 2.11. Comisiones (o comités) de nombramientos

Algunos países, como Reino Unido y Canadá, establecieron comisiones judiciales especiales para incrementar la diversidad de género en los grupos de candidatos disponibles a puestos en la magistratura.

Las comisiones independientes de nombramientos (o selección) desempeñan un papel clave en los procesos de nombramiento. Los comités son responsables de evaluar las calificaciones de los abogados solicitantes y de seleccionar candidatos a puestos en la magistratura. Los comités normalmente tienen la tarea de seleccionar candidatos mediante una competencia justa y abierta a partir del rango más amplio posible de candidatos elegibles. Para garantizar un grupo diverso de candidatos a la magistratura, a menudo se exhorta a los comités a hacer la selección respetando principios de diversidad.

En el ámbito federal, en **Canadá**, el problema de la diversidad en el poder Judicial se abordó mediante una combinación de liderazgo político, criterios de nombramiento, comités de nombramiento y asociaciones de profesionales. Aunque para nombrar juezas se dio un planteamiento activo, no se ha hecho obligatorio formalmente. Sin embargo, en 1985 el ministro federal de Justicia anunció un nuevo proceso de nombramiento en el poder Judicial que requería que se “represente una sección amplia y general de la sociedad canadiense. Para lograrlo se debe impulsar el nombramiento de mujeres y de individuos de minorías étnicas y culturales” (Thomas, 2005). Se exhortó a los comités asesores que evaluaban a los candidatos a nombramientos en la magistratura federal a respetar la diversidad y dieran la atención debida a toda la experiencia en derecho, incluso la experiencia legal no convencional.

En 1988, la provincia canadiense de Ontario estableció un Comité Asesor para Nombramientos Judiciales como proyecto piloto de tres años. La legislación requiere que el Comité refleje la diversidad de la población de Ontario. Los miembros del Comité son electos por varios organismos para asegurar su diversidad. El procurador general nombra a siete miembros no profesionales, dos jueces son nombrados por el presidente de la Corte de Justicia de Ontario, un miembro es nombrado por el consejo de la Magistratura de Ontario, y tres de la comunidad de derecho son nombrados por la Sociedad de Derecho del Canadá Alto, Asociación de Litigantes de Ontario, Asociación de Derecho de Presidentes Municipales y de Distrito. Todos los miembros cubren el puesto durante tres años y pueden ser reelectos.

El procurador de justicia de la provincia también escribió personalmente a todas las abogadas residentes en Ontario que habían litigado durante 10 años o más para exhortarlas a considerar concursar por un puesto en el poder Judicial. Cuando el Comité comenzó, solo 4% de los jueces nombrados en las provincias de Ontario eran mujeres. En dos años, 32% de los jueces nombrados de acuerdo con las recomendaciones del Comité eran mujeres; durante los siguientes dos años el porcentaje aumentó a 46% (*ibid.*).

En **Reino Unido**, un motivo para las Comisiones de Nombramientos del Poder Judicial (JAC, por sus siglas en inglés) fue contrarrestar los impedimentos de las mujeres para ser nombradas para cargos del poder Judicial y aumentar la diversidad en el grupo disponible para los puestos del poder Judicial. El JAC es un organismo público no departamental que selecciona candidatos con base en méritos para la práctica jurídica en los tribunales (incluso la Suprema Corte) en Inglaterra y Gales, y para algunos tribunales cuya jurisdicción se extiende hasta Escocia o Irlanda del Norte.

Por estatutos, todos los nombramientos deben realizarse solo por méritos, pero el JAC tiene la responsabilidad de mejorar la diversidad del grupo de candidatos. La diversidad solamente se toma en cuenta en la provisión de candidatos, no en la selección. Además, los procesos de selección favorecen a los candidatos diversos. El examen pretende ayudar a que diversos candidatos demuestren sus méritos.

Todos los miembros del panel del JAC cursan un programa de entrenamiento, el cual incluye capacitación detallada sobre equidad y diversidad. También se presta atención a la mezcla étnica y de género del panel de selección del JAC. Además, para aumentar el grupo de candidatos, el JAC trabaja con el lord Canciller y el lord presidente del Tribunal Supremo para motivar a abogados que no han litigado a que también participen y presenten sus solicitudes.

Fuentes: Thomas, C. (2005), *Judicial Diversity in the United Kingdom and other Jurisdictions: A review of Research, Policies and Practices*, University of Birmingham, encargado por The Commission for Judicial Appointments, sitio de Internet de Reino Unido de la UK Judicial Appointment Commission: <http://jac.judiciary.gov.uk>.

La eficacia de las comisiones de nombramiento aumenta al describir de manera clara los estándares de reclutamiento y la estrategia para que entre los miembros de la comisión haya diversidad y al ofrecer entrenamiento para aumentar la eficiencia de los entrevistadores (Torres-Spelliscy *et al.*, 2010).

Contratos laborales flexibles

La falta de oportunidades para implementar prácticas laborales flexibles (como trabajar fuera de la oficina, revisar el correo durante los traslados, puestos de medio tiempo u organización de horarios de trabajo personales) se considera un obstáculo importante para que las mujeres puedan ascender en el poder Judicial. La “cultura de largas horas”, particularmente en la práctica privada, con frecuencia es lo que da el acceso a los puestos en el sector público; esto resulta uno de los principales obstáculos para un trabajo flexible, además conlleva la exigencia de estar presentes (The Law Society, 2010). Por añadidura, los horarios flexibles, incluso puestos de medio tiempo, son un factor importante para atraer y retener a las juezas. Por ejemplo, el gobierno de Reino Unido emitió disposiciones para facilitar el trabajo de medio tiempo para los jueces del Tribunal Superior, el Tribunal de Apelación y la Suprema Corte, y también ofrecer de manera más sencilla los periodos de ausencia. En particular, uno de los nueve puestos anunciado para las divisiones de la magistratura de la reina y de lo familiar se designó adecuado para combinar horarios flexibles (Judicial Appointment Commission, 2013). En los Países Bajos, desde la década de 1980 los jueces que trabajan medio tiempo se benefician de las mismas disposiciones legales que los jueces de tiempo completo, quienes en su mayoría eran hombres. En Italia las juezas que son madres se han podido beneficiar, por un lapso corto, de horarios de trabajo flexibles y trabajo a distancia, incluso en puestos administrativos, aunque esa flexibilidad debe fomentarse para padres y madres con el fin de evitar que se asocie solamente a las mujeres, lo que puede provocar prácticas de discriminación.

Promoción de políticas públicas de apoyo a la familia

La enorme disparidad entre hombres y mujeres en puestos superiores ocurre en gran medida por las responsabilidades familiares, que recaen sobre todo en las mujeres. Las políticas públicas que fomentan que los cuidados de los niños y de los mayores se repartan entre hombres y mujeres, junto con instalaciones de atención y cuidado de alta calidad a precios accesibles, podrían dar a las mujeres más oportunidades de avanzar en sus carreras. Más aún, quizá sea necesario ajustar los permisos para ausentarse para que respondan a las necesidades de las profesiones y estilos de vida modernos, y también para capitalizar las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Estos ajustes pueden abarcar permisos de ausencia parental de medio tiempo, o nuevas soluciones para despachos legales pequeños y medianos, por los altos costos que deben absorber si sus empleados toman permisos de ausencia parental. En Italia, por ejemplo, el gobierno ofrece una reducción fiscal (se reduce el pago de impuestos) y apoyo organizacional (se permite contratar trabajadores por periodos fijos) a las empresas más pequeñas (Centro Risorso, Tutela delle lavoratrici madri: la maternita).

Cambio de cultura corporativa y eliminación de estereotipos en la profesión jurídica

El éxito en la profesión en áreas jurídicas suele ser un requisito para acceder a puestos en la magistratura, particularmente en las naciones donde se practica la ley común. Implantar medidas para la educación y entrenamiento de directores, empleadas y clientes es una medida esencial para conseguir cambios de conducta. Los directores necesitan identificar posibles sesgos subconscientes, y las mujeres, entender que la falta de acción puede percibirse de manera diferente a la que esperan. De acuerdo con uno de los jueces entrevistados por la OCDE: “el desarrollo de competencias de negociación forma parte de una carrera exitosa”. Por ende, apoyar a las mujeres para mejorar sus competencias de negociación y estimular una mayor confianza en sí mismas es importante para facilitar su desarrollo profesional. Además, manejar las expectativas de los clientes y explicar que la diversidad deseada por la compañía solo se alcanzará al disminuir la presión por una disponibilidad constante e inmediata es otro paso importante hacia una mejor equidad de género. Otros factores —esquemas de tutoría, prácticas en tribunales para los estudiantes de derecho, exposición en escuelas de estereotipos sociales y trabajar con los medios de comunicación para que presenten modelos femeninos positivos de comportamiento en las magistraturas— son otro apoyo para alcanzar el equilibrio en todos los niveles de la profesión judicial (OECD, 2014).

Recuadro 2.12. **Transparencia en el proceso de selección en el sector judicial**

En muchos de los países de la OCDE se hacen esfuerzos especiales para establecer paneles diversos de nombramiento y proveer mecanismos que garanticen una selección imparcial. En Estados Unidos de América, el nombramiento de jueces se lleva a cabo mediante comités de supervisión, varias asociaciones de litigantes y representantes de distintos tribunales. Las decisiones deben justificarse, y la presión social dificultaría los nombramientos a partir de posturas políticas.

En Austria, la comisión de nombramientos consta de cinco miembros y un funcionario de un órgano encargado de vigilar la igualdad de oportunidades, que también es juez (*Gleichbehandlungsbeauftragte*). El o la funcionaria no tiene voz directa en el proceso de elección pero sí opina respecto del candidato o candidata seleccionada. Si este funcionario no está de acuerdo con la comisión de nombramiento, el panel debe justificar su elección.

Fuente: OECD (2014), *Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries*.

Fortalecer el papel de las asociaciones nacionales de derecho

La evidencia en los países con la mayor cantidad de juezas indica que la fuerza y la visibilidad de las asociaciones nacionales de mujeres en abogacía y sus esfuerzos de cabildo a menudo son el eje que motiva a los gobiernos a nombrar mujeres en puestos del poder Judicial. Respaldo el trabajo de las organizaciones de litigantes nacionales e internacionales, como la Asociación Internacional de Juezas, es vital para darles visibilidad; estos grupos responden a prejuicios y prácticas de verticalidad e impulsan nombramientos de mujeres. La visibilidad de las mujeres también es importante para destacar los modelos femeninos positivos, es decir, mujeres exitosas en puestos superiores con una vida sana y equilibrada

entre la familia y el trabajo (The Law Society, 2010). De hecho, de acuerdo con los jueces entrevistados, “Establecer redes es esencial para ascender”. Los miembros de una red ofrecen respaldo, experiencias y apoyo moral. No obstante, el acceso mixto de mujeres y hombres a las redes también es un recurso medular porque “si son los hombres quienes predominan en las posiciones directivas, no basta apoyarse solamente en redes de mujeres” (Juez de un país de la OCDE [OECD, 2014]).

En general, pese al avance de las mujeres en el poder Judicial en la mayoría de los países de la OCDE y a la cantidad de mujeres que ingresan a las profesiones de derecho, su subrepresentación en los puestos superiores de los juzgados aún es preocupante. El equilibrio de género en las magistraturas es desproporcional en casi todos los países: las mujeres tienden a concentrarse en los tribunales de niveles más bajos, y los hombres, en los más altos. Sin embargo, la presencia de juezas en todos los niveles de los juzgados (por ejemplo, en paneles judiciales mezclados) y tribunales es crucial para aplicar la ley con perspectiva de género.

Las políticas públicas seleccionadas para corregir los desequilibrios en el poder Judicial están limitadas en parte por el estatus independiente de este poder, así como por su estructura organizacional de profesionalización. Si bien no existe un modelo único para aumentar la diversidad en todos los niveles de la carrera en el poder Judicial, las políticas sociales de apoyo (como guarderías y permisos de salida flexibles) y una distribución doméstica de los compromisos y responsabilidades familiares tienden a ser factores importantes para que las mujeres ocupen puestos superiores de responsabilidad. Incluso hay evidencia de que establecer comisiones de nombramientos y designaciones, y para promover la transparencia del proceso de selección, contribuye a aumentar la cantidad de juezas.

Como las mujeres con frecuencia consiguen entrar a las profesiones legales pero avanzan lentamente a los puestos superiores, revisar la cultura corporativa y las condiciones laborales, e implementar esquemas de tutoría, parecen pasos necesarios para avanzar. Finalmente, sin importar las políticas que decida implementar el gobierno, el liderazgo y el seguimiento independiente de los resultados son componentes esenciales para alcanzar la diversidad en el poder Judicial.

Acceso a los cargos superiores del servicio civil de carrera

La administración pública es responsable de implementar la legislación e influye en la manera en que las decisiones políticas en realidad afectan a la población. El desempeño de un gobierno depende en gran parte de las capacidades de liderazgo, conocimientos y experiencia de los altos funcionarios de carrera (OECD, 2011c).

En la mayoría de los países de la OCDE, las mujeres representan entre 40% y 60% de la población económicamente activa, pero están mejor representadas en la fuerza de trabajo de la administración pública federal (OECD, 2009^a). El empleo de las mujeres en el sector público ha contribuido significativamente a su mayor presencia en la fuerza laboral. Las pruebas confirman una correlación positiva entre el tamaño del sector público y la proporción del empleo femenino en el sector público en casi todos los países de la OCDE (Anghel *et al.*, 2011).

El acceso de las mujeres a los cargos superiores del servicio civil aún es difícil. A pesar de que la proporción de mujeres empleadas en los gobiernos centrales está en aumento

(véase la Figura 3.1), las mujeres continúan subrepresentadas en los puestos superiores o de liderazgo de la administración. Por lo general, tienen mayor presencia en los niveles más bajos o en puestos administrativos (OECD, 2011a). Esto se debe en particular a una oferta abundante de mujeres en el sector público; en varios países de la OCDE, las mujeres en el sector público tienen en promedio mejor escolaridad que quienes están en el sector privado (Anghel *et al.*, 2011).

Muchos gobiernos reconocen que la diversidad en los servicios públicos, lo que incluye la diversidad de género, ayuda a la justicia, representatividad, transparencia e imparcialidad, así como a mejorar la calidad de la prestación de servicios en virtud de un mejor entendimiento de la ciudadanía (OECD, 2011a). Aunque la evaluación que arroja la evidencia empírica del impacto de la diversidad en la prestación de servicios es débil, la diversidad muestra la relevancia del gobierno y su fiabilidad, y mejora la buena gobernanza (OECD, 2011a). Algunos estudios intentan vincular la diversidad al desempeño gubernamental. Una encuesta a 1 000 miembros del servicio público en puestos altos del Ejecutivo en Estados Unidos de América observó una relación directa entre la cantidad de mujeres que trabajan en un ministerio y la voluntad de dicho organismo para dedicarse a temas relativos a las mujeres (UNIFEM, 2009).

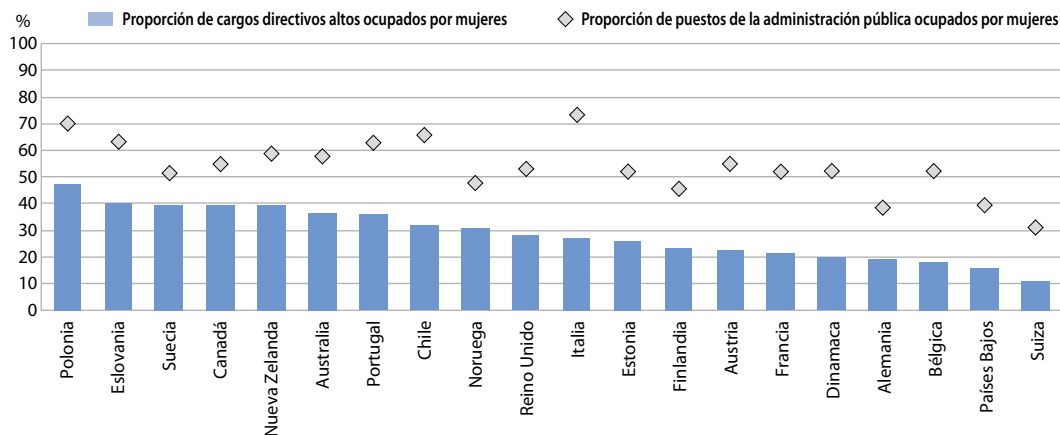
La Comisión Europea identifica la importancia de mejorar la representatividad en las instituciones administrativas para respaldar un crecimiento incluyente, el desarrollo sustentable, los derechos humanos y la buena gobernanza mediante un planteamiento más incluyente en el diseño de políticas, que refleje las opiniones de los grupos principales de la población. Por tanto, el acceso de las mujeres a puestos de diseño y toma de decisiones es un componente importante de un enfoque de gobierno completo hacia la igualdad de género en el que las mujeres tengan iguales oportunidades de participar en la elaboración de planes y también prioridad al interior de los organismos administrativos.

A pesar de que la crisis económica ha centrado la atención en los costos, debe verse como una oportunidad para diversificar el liderazgo y la administración de los servicios públicos para maximizar resultados de desempeño de largo plazo (OECD, 2011a).

Mujeres en cargos superiores del sector público: detener las fugas de talento

Mientras que en los países de la OCDE se implementan políticas públicas para aumentar la representación de las mujeres en puestos directivos del servicio civil de carrera, solo en unos cuantos países se ha alcanzado la cuasi paridad. En promedio, en los países de la OCDE las mujeres ocupan más de 50% de los puestos de la administración pública federal pero únicamente 29% de los puestos directivos superiores en los 15 países que tienen datos disponibles (véase la Figura 2.8). Estos promedios ocultan las variaciones generales de los países: la proporción más alta de mujeres en puestos superiores de dirección (alrededor de 40%) se observa en Canadá, Nueva Zelanda, Suecia y Eslovenia, mientras es menos de la mitad en países como Bélgica (cerca de 20%) y Suiza (casi 11%). Otras fuentes de datos (OECD, 2009) muestran que las mujeres son responsables de más de un tercio de los puestos superiores de servicio civil en Nueva Zelanda, México y Portugal pero representan menos de 5% entre los directores superiores en Corea y Japón.

Figura 2.8. **Comparación entre mujeres con puestos directivos superiores y la proporción de puestos que ocupan en la fuerza laboral de la administración pública (2010)**



Nota: Los datos de Portugal, Luxemburgo, Eslovenia y Suecia son de 2011, no de 2010. Los datos de Francia son de 2009, no de 2010. Los datos de Estonia, Japón y España se refieren solo a empleados de tiempo completo. Los datos de los Países Bajos son equivalentes a los empleados de tiempo completo.

Fuente: OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, basados en OECD (2011), *Survey on Gender in Public Employment*.

Los datos de la Unión Europea muestran que las mujeres solamente ocupan 26% de los puestos más altos no políticos y 30% de las posiciones administrativas de mandos medios. También hay variaciones considerables en la proporción de puestos superiores ocupados por mujeres (European Commission, 2014b). Seis países de la Unión Europea —Grecia, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Bulgaria— presumen entre 43% y 53% de puestos superiores ocupados por mujeres. Por el contrario, los hombres aún ocupan entre 81.5% y 85.5% de los cargos superiores del servicio civil en Dinamarca, Irlanda y Alemania. En Turquía las mujeres son responsables solamente de 4% de los puestos superiores de servicio civil.

Si se consideran de manera separada los hallazgos sobre puestos de primer nivel, el recuadro cambia sutilmente. En Eslovaquia, por ejemplo, las mujeres que tienen 23% de los cargos están subrepresentadas en los niveles más altos pero dominan en el siguiente nivel, con 76%. Los patrones representativos más equitativos se dan en España, Estonia, Rumanía, Eslovenia y Finlandia (OECD, 2009a).

Aunque las mujeres llegan a alcanzar posiciones de dirección superior, por lo general se las encuentra en los cargos “suaves”, como ministerios socioculturales, en contraste con los ministerios de defensa, justicia, interior o relaciones internacionales (International Parliamentary Union, 2008). Este patrón se reproduce en Emiratos Árabes Unidos, donde las mujeres ocupan 29% de los rangos superiores del servicio público. Esto es comparable con los niveles de los Estados miembros de la OCDE, pero las mujeres en esos puestos se agrupan en los ministerios de servicios sociales.

¿Por qué existe todavía la fuga?

Al examinar los motivos del equilibrio de género tan limitado en los cargos superiores, el debate se desplaza de la preocupación sobre oportunidades laborales equitativas al examen

de los factores que impiden a las mujeres alcanzar puestos directivos más altos. Más que la falta de competencias o de interés, una multitud de factores pueden bloquear el avance de las mujeres y la equidad de género. Entre estos se encuentran la exclusión de las redes sociales informales, estereotipos, falta de tutorías y rutas de ascenso, desarrollo profesional insuficiente, escasez de modelos de rol, interrupciones de carreras por responsabilidades con los hijos, costos y disponibilidad de servicios de guarderías y de atención a personas mayores, responsabilidades personales y familiares, mecanismos limitados de responsabilidad para promover la equidad, paridad, igualdad de género, y oportunidades limitadas para hacerse visibles. Algunas barreras específicas para el avance de las mujeres con frecuencia se relacionan con los siguientes factores:

- ***Cultura de liderazgo con matices de género.*** Cada vez hay más pruebas de que las políticas enfocadas en la cantidad para alcanzar un buen equilibrio de género no siempre tocan los asuntos de fondo: las barreras para la igualdad de oportunidades. Estas barreras invisibles y sesgos subconscientes, tanto en hombres como en mujeres, pueden impedir la eficacia de los sistemas basados en méritos. Por ejemplo, los sesgos subconscientes se pueden manifestar en los espacios de trabajo cuando hay una asociación de los roles de liderazgo y dirección con los hombres más que con las mujeres. De hecho, el potencial de liderazgo con frecuencia se relaciona con cualidades personales como fuerza, decisión y ambición, que suelen vincularse más a los hombres que a las mujeres en lugar de hacerlo a habilidades específicas. Las mujeres que muestran características “masculinas” también pueden enfrentar reacciones hostiles y ser castigadas por rasgos “antiestereotipo” (porque la gente tiende a tener reacciones negativas frente a las personas que salen de sus expectativas de estereotipos) (Committee for Economic Development of Austria, 2013). Estas tendencias se observan tanto en el sector público como en el privado. De hecho, la evidencia que arrojó el sector privado muestra que, en todo el mundo, la confianza de las mujeres para alcanzar puestos de dirección superiores depende más de la cultura colectiva de la corporación que de factores individuales. Una encuesta global realizada por McKinsey and Company reveló que la cultura corporativa es dos veces más importante que la mentalidad individual al momento de determinar si las mujeres creen que pueden tener éxito (McKinsey and Company, 2013).
- ***Balance trabajo-vida y síndrome de la doble jornada.*** Como sucede en todas las demás áreas de trabajo, la dificultad para equilibrar el trabajo con la familia emerge como la barrera más significativa. A pesar de que el sector público a menudo ofrece mejores condiciones sociales cuando las mujeres ascienden, las largas horas y los acuerdos de trabajo menos flexibles impiden su progreso, pues las obligaciones familiares y domésticas tienden a estar en manos de las mujeres principalmente. En ausencia de estructuras de apoyo o familiares, es común que las mujeres no puedan trabajar las horas que los directivos exigen ni reconciliar las responsabilidades de liderazgo con la vida familiar. Un estudio canadiense reciente a cargo de Zeno Group (que encuestó a 1 000 universitarias) revela que las mujeres jóvenes son renuentes acerca de los puestos directivos altos porque parece que las mujeres ejecutivas, en comparación con los hombres, tienen que hacer mayores sacrificios personales (Zeno Group Canada, 2013).

- En particular, las mujeres en la “generación sándwich”, o a cargo de un hijo menor de 18 años y también de un pariente mayor, enfrentan dificultades notables para satisfacer sus responsabilidades laborales y ofrecer el cuidado que sus familias necesitan. Las investigaciones muestran que las mujeres son quienes principalmente atienden a sus hijos y las que con más frecuencia se quedan en casa cuando hay un niño enfermo, hacen las citas con los doctores y atienden, organizan y dan seguimiento a su atención. En consecuencia, la mitad (49%) de las madres que trabajan deben faltar cuando su hijo padece alguna enfermedad menor, como un resfriado o una infección de oído, en comparación con 30% de los padres que trabajan (Noehren, 2011). Esto refuerza las conjeturas relacionadas con la disponibilidad de las mujeres para trabajar sin la interferencia de las responsabilidades familiares, lo cual puede limitar incentivos como la inversión, por parte del empleador, en su desarrollo profesional. A medida que envejezca la generación del *baby boom*, este tema va a impactar a los padres que trabajan, a las familias y aún más a los sectores privado y público. Por ende, como se destaca en otros puntos, las políticas que fomentan que los padres asuman un papel activo en las responsabilidades de atención (lo que incluye proveer incentivos a las empresas y a los varones para que tomen permisos parentales y acepten empleos de medio tiempo) facilitan el equilibrio de las mujeres entre sus responsabilidades familiares y profesionales, y que se reduzcan los frecuentemente subconscientes sesgos de género relativos a los apegos de las mujeres a su trabajo. Compartir los permisos parentales entre mujeres y hombres puede también reducir las consecuencias que padecen las mujeres por retirarse largas temporadas para atender a sus hijos. De hecho, hay abundante bibliografía sobre los efectos negativos de los extensos lapsos que necesitan las mujeres para atender a sus hijos y los resultados en el mercado laboral, lo que con frecuencia contribuye a su significativo rezago profesional (OECD, 2012). Esta tendencia puede ser particularmente pronunciada en países con prestaciones laborales generosas, como el permiso de ausencia laboral por paternidad (por ejemplo, tres años) porque son las mujeres las que recurren a estos permisos (OECD, 2012). De manera importante, en países como Alemania la cantidad de hombres que solicitan permisos por ausencia paterna se incrementa rápidamente. Otro ejemplo alemán es la cantidad de cafés para padres donde llevan a sus hijos y conviven con otros padres (véase el Recuadro 2.13).
- Sistemas de nombramiento de puestos de dirección.** Los sistemas de nombramiento para las direcciones de alto rango en el sector público varían según los países: la selección es política (por ejemplo, en Austria, Francia, Alemania, España y Estados Unidos de América) o con base en méritos (como Australia, Canadá, Dinamarca y Reino Unido). La selección política implícitamente conlleva la idea de que el puesto se ocupa en términos de confianza, mientras que los nombramientos basados en méritos implícitamente señalan un procedimiento institucionalizado de competencia. En otros países (como Irlanda, Letonia, Países Bajos, Polonia y Eslovenia) se combinan elementos de ambos sistemas, es decir, son sistemas en los que el reclutamiento se da por competencias con una aprobación final del gobierno (Kuperus y Rode, 2008). Si bien cada sistema de nombramiento tiene sus ventajas, los nombramientos políticos

Recuadro 2.13. El *Väterzentrum* en Berlín

El *Väterzentrum* en Berlín es un centro establecido desde 2007 que intenta enseñar, informar y dar consejos a los padres para involucrarse más en la crianza de sus hijos y beneficiar a la familia en su conjunto. Es un lugar de reunión e información para padres, sus hijos y sus familias creado como respuesta a los hallazgos científicos internacionales en psicología infantil y la importancia que tiene un padre comprometido en el desarrollo de sus hijos y en generar familias felices. Ofrece un espacio y oportunidad para la convivencia, las redes sociales, escuchar servicios de asesoramiento y participar en actividades, eventos, cursos y grupos de padres.

Aparte del trabajo directo con los padres y familias, también da información a las instituciones y las empresas sobre los beneficios de la paternidad comprometida. Más aún, en colaboración con clínicas en Berlín, ofrece cursos para padres que esperan un hijo y trabaja con los padres en instituciones de corrección juvenil. El *Väterzentrum* de Berlín ofrece cursos de entrenamiento para profesionales en todo el país, y su personal publica continuamente artículos en revistas profesionales y libros. Tanto el concepto del centro y como su trabajo son únicos. No existen instalaciones parecidas en Europa. En 2010, el Centro Paterno de Berlín tuvo 4 000 visitantes.

Fuente: Sitio de Internet del *Väterzentrum* de Berlín: vaeterzentrum-berlin.de.

para cargos de altos rangos pueden limitar el acceso de las mujeres, pues ellas suelen tener menor presencia en las redes sociales informales que los hombres.

- **Preferencias de carreras.** Los avances profesionales de las mujeres también pueden verse afectados por tener que moverse a funciones de apoyo (recursos humanos o administración) en los niveles iniciales de dirección en vez de funciones de la línea jerárquica administrativa que conducen a puestos de mayor rango.
- **Nivel de confianza y oportunidades de desarrollo.** De manera similar a lo que se analiza sobre mujeres parlamentarias y juezas, las diferencias de confianza y ambiciones profesionales entre hombres y mujeres se citan como factores que impiden a las mujeres avanzar a puestos superiores y ejecutivos. El estudio de un instituto de liderazgo y dirección reveló que la trayectoria de las directivas se detiene porque sus propias ambiciones y expectativas son más bajas. Las mujeres suelen tener menos confianza en sí mismas, por lo que deciden correr menos riesgos al optar por una carrera. De hecho, un estudio de *Harvard Business Review* muestra que la falta de confianza y ambición en las mujeres jóvenes se manifiesta cuando comienzan su vida económicamente activa. El estudio observa que las mujeres a menudo solicitan empleo cuando sienten que reúnen al menos cinco o seis condiciones para ser seleccionadas, mientras que los hombres los solicitan cuando sienten que cuentan con dos condiciones. “Pedir” menos oportunidades también se considera una manera en que las mujeres perjudican sin querer su propio avance profesional (Committee for Economic Development of Australia, 2013). La confianza limitada se puede deber también a un acceso bajo a oportunidades de desarrollo y tutoriales. Un estudio reciente del sector público estadounidense identificó la falta de tutoría, de capacitación y de experiencias que favorecen el desarrollo como factores importantes que impiden el avance de las habilidades de las mujeres necesarias para obtener

puestos directivos o superiores en el sector público federal (U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 2011).

- ***Interrupciones en la trayectoria profesional.*** Las interrupciones laborales por permisos de ausencia para cuidar a los hijos o por recortes de presupuesto minan las oportunidades de las mujeres para avanzar en sus trayectorias profesionales. Además, los recortes de personal del sector público, que afectan sobre todo a las mujeres, pues a menudo están sobrerrepresentadas en los puestos públicos, provocan la reducción del grupo de mujeres con potencial para ser líderes en el sector público; esto puede aumentar la brecha de género en los puestos superiores.

Apoyar a las mujeres a alcanzar y tener éxito en puestos directivos

En todos los países miembros de la OCDE, los gobiernos han adoptado leyes contra la discriminación para que las mujeres y los grupos minoritarios compitan en igualdad de condiciones por las vacantes. Independientemente de esa acción, en la mayoría de los países persisten las brechas salariales y la continua subrepresentación de estos grupos en los puestos superiores. Los resultados del *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE (para más detalles, véase la Figura 3.6) muestran que la mayoría de los países que garantizan legalmente salario igual y equitativo efectúa con regularidad evaluaciones del equilibrio de género en la fuerza laboral del gobierno o establecen comisiones independientes de quejas o disciplinarias. A pesar de estas medidas, continúa la desigualdad en términos de representación y salario femeninos, en especial en los niveles directivos.

A continuación se esbozan algunas respuestas de políticas públicas implementadas por los gobiernos para mejorar la diversidad.

Avanzar en los sistemas de supervisión y rendición de cuentas

La supervisión y rendición de cuentas son medidas esenciales para garantizar la eficacia de las políticas públicas. Debe incorporarse la evaluación de resultados en toda política pública. Las experiencias de Australia, Finlandia, Países Bajos, Noruega y Nueva Zelanda muestran que las encuestas, entrevistas, revisiones, encuestas de opinión y parámetros son métodos eficaces para obtener y analizar datos sobre diversas políticas públicas. En Australia y Nueva Zelanda, las organizaciones participan en encuestas e integran temas sobre equidad y diversidad al rendir reportes de desempeño estratégico. En Noruega, el Ministerio de la Administración del Gobierno examina las actividades y resultados de todos los organismos gubernamentales. Medidas relativas a la diversidad en Finlandia (Barómetro de la Diversidad) y Países Bajos (Índice de Diversidad) proveen información útil sobre las actitudes hacia la diversidad y mide los niveles de diversidad en el mercado nacional de trabajo, en diversos sectores y áreas geográficas (OECD, 2011b). La supervisión y la evaluación hacen que los temas permanezcan bajo el reflector y motivan a los diseñadores de políticas a responder a la altura. Estos esfuerzos necesitan acompañarse de estructuras sólidas de rendición de cuentas que crucen todos los niveles del servicio público para garantizar el equilibrio en la fuerza laboral del sector público (el análisis se extiende en el Capítulo 3). Una supervisión y un sistema de rendición de cuentas bien articulados identifican asuntos

que afecten de manera particular a las empleadas, servidoras públicas y mujeres en puestos superiores de carrera civil. En Canadá, la legislación sobre la equidad laboral supervisa los niveles de representatividad en el servicio público federal en cuatro categorías definidas (mujeres, personas y grupos aborígenes, personas con discapacidades y minorías notorias) y mide el éxito según la disponibilidad de la fuerza laboral. Como las mujeres ahora constituyen 42.6% del nivel ejecutivo del servicio público federal canadienses (a diferencia de 28.4% en 2000) y 55.1% de la totalidad del servicio civil, ahora se debate si las mujeres deben eliminarse como categoría de la ley de equidad en el empleo que les facilitó el ascenso en el servicio civil (May, 2010).

Generar conciencia al interior del servicio público

Otra medida (muy indirecta) es aumentar la conciencia de género en el sector público como empleador. Tal vez los directivos del sector público no reconozcan que hombres y mujeres reciben un trato diferenciado. En México, por ejemplo, las oportunidades para un trato equitativo se promueven con programas que dentro de la administración pública institucionalizan la perspectiva de género. En 2004, Suiza implantó la perspectiva de género de una manera integral. Los lineamientos publicados para considerar a hombres y mujeres trabajadores iguales del gobierno federal garantizan que en todas las medidas y proyectos se ofrezcan las mismas ventajas. Japón también introdujo programas para motivar y promover políticas públicas de igualdad de género y evitar la discriminación de género en el sector público. Aunque estas políticas no afectan directamente la cantidad de mujeres que ocupan direcciones superiores, cobrar conciencia y poner atención en el tema contribuye a una transición en la cultura organizacional en el sector y estimula una mayor aceptación de mujeres en puestos directivos. Además, las estrategias específicas contribuyen a abordar sesgos subconscientes (Committee for Economic Development of Australia, 2013). Esto abarca generar evidencia para identificar detonadores de esos sesgos, apoyar el desarrollo personal de los trabajadores para manejar los sesgos subconscientes y examinar sistemas organizacionales, procesos y normas culturales para garantizar que no refuercen inadvertidamente costumbres subconscientes adversas. Un equipo directivo equilibrado en términos de género también es útil para eliminar los estereotipos en torno a las mujeres líderes, así como para inspirar a otras mujeres.

Además, involucrar a los hombres contribuye aún más a acabar con los estereotipos relacionados con los roles de liderazgo de las mujeres. Por ejemplo, en 2010, el Comisionado de los Derechos Humanos en Australia desempeñó un papel vinculante al reunir a los directores generales y ejecutivos para establecer el grupo “Campeones del Cambio”. El objetivo del grupo fue aprovechar su influencia individual y colectiva, y comprometerse a garantizar que el problema de la representación de las mujeres en el liderazgo se elevara como tema nacional.¹¹ En su reporte más reciente. “Acelerar los avances de las mujeres al liderazgo: Escuchar, aprender, dirigir”, el grupo identificó una serie de acciones de los líderes para “cambiar el juego”, que entran en cuatro temas:

- *Sobresalir como líderes*, que invita a los miembros del grupo a reflexionar sobre su propio liderazgo y las señales que envían en sus organizaciones acerca de las mujeres

y el equilibrio de género; tomar medidas para asegurar que en sus equipos conjunten con eficacia puntos de vista diferentes; y de manera activa desarrollen, asciendan y promuevan a los líderes incluyentes presentes en la organización.

- *Fomentar la rendición de cuentas* al detallar más los reportes con perspectiva de género y eliminar patrones arraigados al comprometer a los directivos a tener al menos a una mujer en sus equipos.
- *Perturbar el status quo* con la pregunta “50/50. Si no, ¿por qué no?” en ciclos de vida profesional, desde la contratación y el desarrollo de talento hasta los comités y paneles; comprender los tipos de experiencias necesarias por las organizaciones y asegurar que las mujeres consigan conocimientos fundamentales necesarios en puestos importantes; y reflexionar en torno a las formas de trabajo y lo que se necesita para tener éxito en sus organizaciones.
- *Desmantelar las barreras para quienes brindan cuidados fuera del entorno laboral* al procurar el regreso de las licencias por maternidad o cuidados infantiles y facilitar la transición; estudiar la evidencia de patrones de trayectorias profesionales de las mujeres tras su regreso de licencias y apoyar una revisión extensa de opciones de cuidados para los hijos, inclusive guarderías (Male Champions and Change Australia, 2013).

Fortalecer la transparencia en los procesos de reclutamiento

Fortalecer la transparencia y la meritocracia en el proceso de reclutamiento puede apoyar el aumento de mujeres en puestos superiores al permitir que las candidatas calificadas concursen por un puesto superior. Además, en algunos países se han implementado medidas que darían preferencia a una mujer igualmente calificada que un hombre para corregir la subrepresentación (véase el Capítulo 3). Otros países adoptaron un proceso de selección preferencial fuerte (en el que el género es en sí un criterio de selección). El Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) chileno, central para el servicio civil superior, se estableció para elegir a los profesionales destinados a las direcciones superiores, cuya contratación se basa en la competencia pública. Se piensa que el sistema ADP contribuyó al aumento de mujeres en puestos superiores (OECD, 2011b). En Bélgica la agencia de contratación del gobierno belga, SELOR, emite boletos a los candidatos con base en competencias más que en diplomas. Así, el Ministerio de la Administración Pública determina el puesto para el que es válido el boleto. Vincular los criterios de selección para los puestos al desempeño laboral contribuye a la capacidad de explorar el grupo de talentos más extenso posible (Committee for Economic Development in Australia, 2013). En Nueva Zelanda se aplica otra estrategia activa para las contrataciones (véase el Recuadro 2.14).

Ofrecer oportunidades de desarrollo de liderazgo y tutoría

Por la parte de la oferta, persiste el argumento de que la escasez de mujeres en puestos directivos se debe a la falta de mujeres calificadas. La experiencia en muchos países muestra que normalmente hay un grupo extenso de candidatas, pero que necesitan ser contratadas de manera activa (es decir, los directores necesitan acercarse a ellas para ascenderlas) o tener

el apoyo de capacitaciones que aumenten la cantidad de mujeres con las competencias y experiencia necesarias para desempeñarse con eficiencia en puestos superiores. Además, la experiencia de los sectores público y privado australianos demuestra que las tutorías y el patrocinio de mujeres competentes son muy importantes para el éxito femenino. En particular, el patrocinio mediante el cual hombres y mujeres en cargos superiores abogan por alguien en particular se considera fundamental para acceder a altos cargos. Tales estrategias de “oferta orientada” se enfocan en los procesos en los que se selecciona, desarrolla y asciende a las mujeres a puestos superiores de una empresa. Para aplicar estas estrategias de manera eficaz, los directivos necesitan contar con varias herramientas (véase el Recuadro 2.15). También se aplican diversos programas de desarrollo de liderazgo y de rastreo de trayectoria profesional en Australia, Bélgica, Alemania, España y Reino Unido. En Estados Unidos de América, el Departamento de Estado y cinco universidades femeninas de prestigio lanzaron el Proyecto de Mujeres en el Servicio Público (*Women in Public Service Project*, WPSP). El propósito del WPSP es promover a las mujeres a puestos de liderazgo en el gobierno o en organizaciones civiles de todo el mundo.¹² En Finlandia, el programa Promoción de la Carrera de las Directoras motiva a las mujeres a participar en los entrenamientos de administración, y a los supervisores entrenados a que reconozcan las habilidades de dirección de las mujeres. Los programas de liderazgo son más eficaces cuando los toman en conjunto hombres y mujeres, porque entonces se ofrece una mejor oportunidad para que las mujeres adquieran confianza y para que los hombres acepten más a las mujeres líderes.

Recuadro 2.14. Inventariado en comités y juntas sectoriales estatales del equilibrio de género en Nueva Zelanda

El gobierno de Nueva Zelanda está comprometido a que en sus juntas y comités haya equilibrio de género. Para conseguirlo, el gobierno se propuso alcanzar 45% de participación de mujeres en juntas y comités del gobierno, y, para apoyar este esfuerzo, el Ministerio de Asuntos de la Mujer efectúa un servicio amplio de nombramientos, y bases de datos de las candidatas. Este sistema identifica a las candidatas apropiadas para nombramientos en los puestos vacantes en las juntas de gobierno con bases preestablecidas y provee a las mujeres respaldo, asesoría y herramientas para desarrollar sus carreras en el gobierno.

Se dio un avance significativo en los últimos 20 años. Las mujeres ahora representan poco más de 41% de las direcciones y de los comités y juntas de gobierno, comparado con 25% en 1993. Todavía hay algunas diferencias en los sectores de desarrollo social, salud y juntas comunitarias, que concentran más mujeres.

El Inventario de Género de las juntas de gobierno y comités lo realiza cada año el Ministerio de Asuntos de la Mujer. El inventario cuenta la proporción de mujeres que participan en las juntas de gobierno y comités hacia finales de cada diciembre; muestra los resultados por género de todos los nombramientos que requieren consideración del Comité de Nombramientos de Gabinete y Honores (APH) u otros comités y nombramientos de gabinete a cargo del gobernador general por recomendación de algún ministro.

Fuente: Ministry of Women's Affairs, Nueva Zealand, <http://mwa.govt.nz>.

Recuadro 2.15. Programa sueco “El Estado encabeza la igualdad”

En 2009, Suecia lanzó el programa para el desarrollo profesional femenino “El Estado encabeza la igualdad” (*Staten lede jämt*) con el enfoque de crear conciencia entre los directivos. El propósito general de este programa de tres años fue aumentar el porcentaje de las mujeres en puestos de dirección o de experiencia en la administración central (en este entrenamiento participaron 20 organismos gubernamentales) y reducir así la brecha salarial entre mujeres y hombres.

Los organismos que participaron en el programa reportaron haber mejorado el equilibrio de género en los niveles superiores de dirección. Además de la capacitación, el programa también se aseguraba de que los organismos elaboraran metas, estrategias y medidas claras para el planeamiento operacional, en un esfuerzo para crear un efecto positivo duradero. Entre las lecciones que ofrece la experiencia sueca están la participación activa de los equipos de dirección superior, el uso de indicadores y el establecimiento de objetivos y estrategias claras, y el fomento de la sensibilización sobre los problemas de género entre todos los miembros del personal. El programa sueco propone el aprendizaje electrónico como herramienta para crear conciencia. En general, el compromiso político demostró ser un componente importante para el éxito. Un incentivo eficaz fueron las cartas e instrucciones que el gobierno emitió a los organismos que participaron en este entrenamiento de desarrollo profesional.

Fuente: Krus (2012), *Women’s Career Advancement within the Swedish Central Administration: Final Report*, Swedish Council for Strategic Human Resources Development, Estocolmo, disponible en www.krus.nu.

En el sector público se ha recurrido a programas de tutoría y orientación para que más mujeres lleguen a puestos superiores. Con la finalidad de acelerar el acceso de las mujeres a posiciones de alta dirección, en Australia se creó el Programa de Tutoría Cruzado. Desde 2007 se conformaron entre 40 y 50 parejas, compuestas de una mujer empleada en el sector público (aprendiz) de un ministerio y una o un director (mentor) de otro ministerio, mediante herramientas electrónicas. Los desarrolladores del personal de todos los ministerios federales respaldan este programa con al menos cuatro juntas entre mentores y aprendices, talleres de introducción, reuniones en la red y evaluaciones. Algunos beneficios reportados de este programa son oportunidades de trabajar en redes; motivación para avanzar en la carrera; transferencia sistemática de conocimiento y de experiencia; y una mejor autoevaluación.

Implementar esquemas de equilibrio entre trabajo y vida en puestos superiores

Aunque reciban ascensos, a las mujeres se les puede dificultar más conciliar el trabajo con la vida en familia porque las más de las veces ellas son las encargadas de la familia. Desde esta perspectiva, un trabajo flexible y ajustes de medios tiempos, permisos parentales y sistemas de asistencia para adultos mayores y niños son esenciales para apoyar el avance profesional de las mujeres. Sin embargo, pese a que con frecuencia en el sector público hay flexibilidad en el trabajo (véase el Capítulo 3), es común que en cargos de niveles superiores sea más difícil aprovecharlos, debido a la expectativa de que quienes ocupan estos puestos deben trabajar largas jornadas y estar presentes en sus sitios de trabajo. Esta es una de las razones más significativas de la subrepresentación femenina en los puestos directivos más altos. En reconocimiento de este desafío, en algunos países se adoptaron políticas públicas con el fin de mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la personal, especialmente dirigidas a los puestos superiores (véase el Recuadro 2.16).

Recuadro 2.16. Políticas públicas en favor del balance entre la vida laboral y la personal en puestos directivos superiores

Los factores claves que influyen en el balance entre la vida laboral y la personal son los días y semanas laborales extensos, la flexibilidad o acuerdos de horarios laborales, y las condiciones para los permisos de ausencia. El equilibrio entre la vida laboral y la personal es un elemento importante en una empresa, en especial si la meta es conseguir que más mujeres alcancen puestos más altos (Kuperus y Rode, 2008).

Hay trabajos de medio tiempo, aunque rara vez puestos superiores, en **Estonia, Países Bajos y Suecia**. En **Estonia**, la posibilidad de que los servidores públicos en puestos superiores trabajen medio tiempo depende del ministerio en cuestión, pero por lo general es posible un acuerdo directo con el supervisor. En **Suecia** se permite el trabajo de medio tiempo por razones familiares, y la ley abarca tanto puestos superiores como servidores públicos en general. En los **Países Bajos**, el trabajo de medio tiempo representa por lo general semanas laborales de 28 a 32 horas, lo que permite trabajar durante cuatro días por siete u ocho horas. En **Suecia** se creó un arreglo especial llamado “tiempo laboral basado en la confianza”; según este arreglo, los servidores públicos superiores deciden la cantidad de horas que trabajan. La restricción es que no se permiten pagos por tiempo extra, pues no hay un horario fijo.

Fuente: Kuperus, H., y A. Rode (2010), “Latest trends in Top Public Management in the European Union”, EIPASCOPE 2010/1.

Aun con programas de trabajo flexible y de equilibrio entre el empleo y la vida personal en los niveles superiores, es esencial que tanto hombres como mujeres los aprovechen para que sean eficaces. De hecho, las investigaciones recientes muestran que mientras a muchos hombres con familia les interesa equilibrar la vida laboral con la personal, tienden a ser renuentes a aprovechar las opciones de los contratos flexibles de trabajo, pues se ve como una influencia potencialmente adversa para su carrera y más como “prestaciones de mujeres”. Tal asociación, a menudo subconsciente, de horarios flexibles con las mujeres y probablemente con compromiso y ambición bajos, puede representar una limitante de los directores para promover a las empleadas a puestos superiores. Más aún, el horario laboral tradicional (de 9 a 5) quizá ya no responda a las necesidades de hogares de doble ingreso, con niños y asuntos domésticos por atender. Los retos del cambio de cultura del lugar de trabajo en los niveles superiores pueden ser un factor que desanime a las mujeres a solicitar puestos de ese nivel, lo que a su vez puede obstaculizar la habilidad de los servicios públicos para atraer y retener a las personas más competentes. Además, motivar a los hombres a compartir los permisos de ausencia parentales, horarios flexibles y la responsabilidad de atender su casa durante su desarrollo profesional (no solo en niveles superiores) puede reducir las sanciones a las trayectorias profesionales de las mujeres por sus ausencias por maternidad, y así permitirles progresar hacia niveles más altos.

Establecer metas

Los planes de acción gubernamentales con metas de igualdad de género son herramientas de agilización que señalan la prioridad política de alcanzar esta igualdad y permiten dar seguimiento al avance de las mujeres hacia rangos superiores (véase el Recuadro 2.17). Una preocupación importante respecto de las metas es que parecen conducir a una “ficha

Recuadro 2.17. Establecer metas para mejorar el equilibrio de género en los puestos superiores de la administración pública

La estrategia en **Reino Unido** para promover la equidad y diversidad aspira a incrementar, en los puestos directivos superiores del servicio civil, la representación de las mujeres, de las minorías étnicas y del personal con discapacidades. La meta es alcanzar 34% de personal femenino en los puestos altos de dirección y 39% en el servicio civil de carrera en cinco años (aumento de 26.6% y 32.1%, respectivamente, en 2007) (UK Cabinet Office, 2008).

En **Francia**, las mujeres representan alrededor de 60% del personal del servicio público, pero ocupan 24% de las direcciones y 14% de los puestos superiores de la administración. Con el propósito de mejorar esta situación, la Asamblea Nacional aprobó una cuota progresiva que para 2018 habrá de alcanzar 40% de los nombramientos de los servidores públicos de alto rango. El incremento se aplicará gradualmente, cada año: un mínimo de 20% (de cada género) para los nuevos nombramientos de 2013 a 2015, 30% de 2015 a 2017 y 40% en 2018. La Asamblea Nacional determinará la penalización por incumplimiento, así como la lista de los puestos designados para la cuota nueva (Guégot, 2011).

En **Austria** se implementaron políticas de metas en el sector público. La Ley Federal del Trato Equitativo contiene las disposiciones para acciones afirmativas y ascensos de las mujeres, que obligan a todos los empleadores a eliminar la subrepresentación femenina existente. La subrepresentación se define como proporción de mujeres en un nivel laboral determinado. Los ministros deben aprobar planes de acciones afirmativas para sus ministerios cada seis años, y estos planes tienen que incluir metas vinculantes para incrementar la representación de las mujeres. La cuota solo se aplica a los puestos más altos del sector público para candidatos igualmente calificados (informe de la UE, 2011, y estudio de la OCDE, 2014).

Además, en **Grecia** se implementaron las cuotas neutrales de género de un tercio para las instituciones públicas, así como para las comisiones nacionales en áreas de investigación y tecnología, en tanto los candidatos estén bien calificados (General Secretariat for Gender Equality of Greece, 2010).

Fuentes: UK Cabinet Office (2014), www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office; Guégot, F. (2011), "L'égalité professionnelle homme-femme dans la Fonction publique", disponible en www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000123/index.shtml; European Commission (2012), Report on Progress on Equality between Women and Men, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_annual_report_en.pdf; QuotaProject: Global Database of Quotas for Women (2014), Grecia, www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?CountryCode=GR; General Secretariat for Gender Equality of Greece (2010), *Our Goal: Substantive Gender Equality National Programme for Substantive Gender Equality 2010-2013*, Grecia; OECD (2014), *Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries*.

de cambio” y provoque el nombramiento de mujeres no calificadas (aunque la cantidad de mujeres experimentadas y calificadas en los mandos medios de la administración pública hacen de esa “ficha” algo improbable). No obstante, las metas a menudo se consideran más “aceptables” que las cuotas para mejorar la representación femenina en los mandos superiores, pues son más adaptables a las condiciones locales que las cuotas y a menudo representan un compromiso voluntario hacia la diversidad de género. Para que las metas sean eficaces, “se necesita que sean específicas, contengan desafíos, se acompañen de mecanismos de rendición de cuentas y de reconocimientos, estén alineadas a una estrategia de diversidad de nivel corporativo y se asignen a los mismos niveles que las metas para presupuestos y desempeño”.¹³ Además, parece necesaria una voluntad política fuerte y una ejecución estricta de las normas. En general, las metas pueden dar los resultados esperados si hay un grupo lo bastante amplio de mujeres en el personal con talento con potencial para

convertirse en directivas. Algunos países en realidad basan las metas en la disponibilidad de candidatas económicamente activas que cubren los perfiles para ser directoras. De hecho, los datos de países de la OCDE indican que hay suficientes mujeres con cargos entre los mandos medios que, una vez incluidas en las reservas de personal competente, pueden ofrecer una oportunidad para acortar las brechas de género en los niveles superiores, en vista del envejecimiento del personal del servicio público. No obstante, solo en un grupo pequeño de países de la OCDE entrevistados se aplican metas de género o diversidad en los acuerdos de desempeño directivo (véase el Capítulo 3).

En general, la evidencia muestra que las medidas de diversidad, lo que incluye la representación de mujeres, mejoran la calidad de los servicios públicos al hacer el mejor uso del talento disponible y entender mejor las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, es común que las mujeres en gran medida queden excluidas de los procesos de diseño y toma de decisiones importantes del sector público. Los gobiernos de los países de la OCDE están abordando este tema mediante varias políticas públicas, desde acciones afirmativas hasta capacitaciones y programas de concientización.

Es importante mencionar que combatir los sesgos subconscientes y las actitudes estereotipadas acerca de los roles de género en la sociedad (por ejemplo, asociar a las mujeres con ausentismo por sus responsabilidades como cuidadoras) es un factor imprescindible para fortalecer la representación de mujeres en puestos superiores.

Participación de las mujeres en sindicatos y la sociedad civil

La participación de mujeres en organizaciones de la sociedad civil, como asociaciones de mujeres, es muy reconocida en los países de la OCDE en los niveles nacionales y locales. Normalmente, las mujeres enfrentan menos restricciones al acceder a puestos de liderazgo en las organizaciones de la sociedad civil que abordan asuntos femeninos, infantiles y familiares. Estas organizaciones desempeñan un papel importante al incrementar la conciencia sobre los derechos legales de las mujeres y otros temas que les conciernen, como conflictos, globalización, tecnología de la información, ambiente, educación y cuidados de la salud. Además, el sector no gubernamental es un empleador importante de mujeres.

Por ejemplo, hay unas 856 000 organizaciones de la sociedad civil en Reino Unido que emplean a una cantidad estimada de 1.37 millones de personas, que representa 6.4% de la población económicamente activa de RU, 69% de la cual son mujeres, con 46% de jefas ejecutivas, primordialmente en las ONG más pequeñas (Women's Resource Centre, 2008). De igual manera, en Canadá, de acuerdo con encuestas a jefes y trabajadores de organizaciones sin fines de lucro en 2007 y 2008, este sector representó más de 7% (1.2 millones de personas) de toda la fuerza laboral canadiense, y 76% de empleados y 68% de gerentes en el sector sin fines de lucro eran mujeres (en comparación con 47.5% y 36% del sector privado).¹⁴ No obstante, aún hay una brecha salarial entre mujeres y hombres que trabajan en las ONG. Por ejemplo, la brecha salarial por género en las ONG de Reino Unido era de 23% en 2001. Además, los salarios en los sectores no lucrativos dominados por mujeres tienden a ser más bajos que en otros sectores, lo que dificulta retener a las empleadas y gerentes con más competencias.

Cuando a las mujeres les cuesta trabajo acceder a los canales formales hacia el poder y el diseño y toma de decisiones, la acción colectiva mediante compañeros sociales, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación adquiere aún más importancia para avanzar hacia la igualdad de género y brindar oportunidades para que las mujeres afinen sus competencias y construyan redes sociales. Así, la actividad en organizaciones de la sociedad civil incluso ofrece un trampolín para la política electoral. La participación de las mujeres en el sector de la sociedad civil puede formar sus capacidades de liderazgo al tiempo que ofrece un entorno más informal, flexible y favorable. Las mujeres pueden participar en debates sobre políticas públicas en diversas organizaciones políticas, sociales, económicas y ambientales semejantes. Mediante los movimientos de mujeres, en particular, las mujeres pueden combatir la inequidad de género al generar debates públicos y movilizarse en favor de reformas de políticas públicas en contextos tanto nacionales como internacionales.

Los sindicatos desempeñan un papel importante para garantizar que el ambiente laboral general en el sector público apoye una participación más equilibrada de hombres y mujeres. En la última década aumentó la cantidad de mujeres en los sindicatos como resultado de la creciente cantidad de mujeres en el mercado laboral. En Europa, el ingreso de las mujeres a los sindicatos aumentó lentamente de 44.1% en 2008 a 46.4% en 2012, a pesar de una contracción general de la cantidad de gente que se sindicaliza.¹⁵ No obstante, la tendencia hacia un equilibrio de género en los sindicatos no se ha traducido en una mejor distribución en los cargos de diseño y toma de decisiones en estas organizaciones. De hecho, las mujeres continúan subrepresentadas en los comités ejecutivos principales de la mayoría de las confederaciones sindicales.¹⁶ De acuerdo con la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC), en Europa solo 7% de los cargos altos de los sindicatos los ocupan mujeres.¹⁷ Solamente en los países nórdicos, la cantidad de delegadas en los comités o consejos generales nacionales reflejan la cantidad de afiliadas.¹⁸ Además, cuando las mujeres tienen capacidades de liderazgo, es más probable que opten por un puesto adjunto o conduzcan una delegación que se vincule a temas más femeninos y de género, como capacitación o educación (ETUC, 2006).

Como en otros sectores, los impedimentos principales para la participación femenina en las estructuras de diseño y toma de decisiones incluyen situaciones de vida específicamente relacionadas con el género, lo cual disuade a las mujeres de realizar actividades sindicales exigentes. Las ideas preconcebidas y los estereotipos vinculados al papel de las mujeres, así como la cultura masculinizada de los sindicatos, pueden obstaculizar más a las mujeres.

Los países de la OCDE ya emprenden acciones para disminuir las brechas restantes, que a menudo reflejan las de la esfera política, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- *Cuotas de igualdad de género:* Las iniciativas de cuotas y otras acciones afirmativas, como reserva de posiciones, impactan directamente en la participación de las mujeres en las estructuras de toma de decisiones; esto se evidencia en Bélgica (Confederación de Uniones Sindicales Cristianas) y Francia (Confederación Laboral Democrática Francesa). En Italia, la Confederación General Laboral instituyó reformas voluntarias para aumentar la representación femenina de 21% en 1991 a 40% en 2006, y ahora esta organización está a punto de alcanzar la paridad de género (Council of Europe, Parliamentary Assembly, 2011). Los sindicatos alemanes adoptaron disposiciones constitucionales para establecer cuotas para una representación proporcional en las jefaturas.

- *Inclusión de género*: Los sindicatos y las organizaciones como la ETUC adoptan medidas para promover activamente la igualdad de género en todos los niveles e intentan reducir las brechas de representación de género en órganos de toma de decisiones. Por ejemplo, la Confederación Internacional Sindical (ITUC) busca alcanzar 30% de representación de las mujeres en organismos de toma de decisiones y aumentar 5% la afiliación de mujeres para 2018 (ITUC, 2007). Además, en Suecia se elaboró uno de los programas de inclusión más complejos con perspectiva de género para la adopción de resoluciones y medidas que tomen en cuenta, en todos los niveles de la estructura del sindicato, la perspectiva de género, en todas las acciones sindicales y con la participación de las mujeres en la toma de decisiones. También se implementaron herramientas específicas para medir el impacto de la inclusión con perspectiva de género. Desde 1989, la Federación de Sindicatos de Japón (Rengo) diseña iniciativas para concretar la paridad de género en los sindicatos, como la introducción de medidas transitorias para que las mujeres participen en los comités ejecutivos centrales y otros órganos de toma de decisiones. El cuarto Plan de Acción de Rengo (2013-2020) en la actualidad pretende garantizar que, para 2017, 100% de las organizaciones elijan a mujeres en algún puesto de responsabilidad sindical.
- *Investigación de género y recopilación de datos*: La recopilación de datos sobre la participación de las mujeres es reciente, y permite una mejor representación de las mujeres y una mayor supervisión de su visibilidad. Desde 2007, los afiliados a la ETUC y a las Federaciones de Industrias Europeas proporcionan estadísticas relacionadas con los afiliados y la representación en sus comités ejecutivos. La ETUC además aplica la Encuesta 8 de Marzo para evaluar el progreso hacia la reducción de la brecha de representación de género y resaltar las actividades exitosas de inclusión. En Reino Unido, la Confederación de Sindicatos condujo dos Auditorías de Equidad entre 2003 y 2007 para sondear las estructuras, políticas y servicios de los sindicatos.
- *Programas de tutoría y desarrollo de liderazgo*: Estos programas aspiran a preparar a las mujeres para que emprendan actividades sindicales al mismo tiempo que se les motiva a participar más en posiciones de liderazgo. En Reino Unido, 35% de los sindicatos afiliados al Congreso de Sindicatos (TUC) han emprendido acciones para motivar a las mujeres a que participen en cursos de entrenamiento, y el Sindicato de Maestros de Irlanda recomienda cursos de capacitación específicos para mejorar la confianza de las mujeres en sí mismas y fortalecer sus capacidades de negociación y oratoria. Además, un programa de tutoría garantiza que se identifique y apoye a las candidatas potenciales para que asuman roles de liderazgo y puestos de responsabilidad.
- *Políticas para abordar las barreras que obstaculizan el liderazgo de las mujeres*: Estas medidas aspiran a eliminar los impedimentos para el acceso de las mujeres a las estructuras de toma de decisiones, así como la discriminación contra las mujeres que son líderes potenciales. Particularmente, estas medidas incluyen que se tome en cuenta la duración de las asambleas y el equilibrio de las actividades sindicales con otras responsabilidades.

- *Creación de Comités de Mujeres y Comisiones de Equidad:* Estos órganos tienen la facultad de tomar la iniciativa y contribuir directamente a la toma de decisiones. Por ejemplo, en Canadá, las mujeres sindicalizadas reaccionaron ante su falta de representación en el comité ejecutivo nacional con la formación de comités de mujeres solamente para incidir en la agenda sindical general y con una campaña exitosa en favor de puestos —en los comités ejecutivos sindicales— otorgados como resultado de acciones afirmativas.

En resumen, las cuotas de liderazgo y las medidas voluntarias en favor de las mujeres, programas de capacitación para mujeres con potencial de líderes, acciones para revertir la cultura organizacional dominada por hombres, campañas de concientización y planes de acción para mejorar el equilibrio de género son algunas iniciativas que pueden emprender otros actores sociales y las ONG en países de la OCDE y asociados para abordar la subrepresentación de las mujeres en los puestos superiores en organizaciones de acción social y otras organizaciones no gubernamentales.

Parte de la evidencia muestra que las mujeres son más eficientes en las instituciones políticas cuando disfrutan del respaldo de otras mujeres que se movilizan en el exterior. Un reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, observa que “las mujeres y otros interesados en profundizar en las instituciones democráticas también son activos en la educación de los votantes, en la defensa de la aprobación de leyes, en la creación de redes sociales y en la canalización de información sobre la igualdad de género al sistema político. Cada vez más, los grupos de la sociedad civil contribuyen a preparar a las mujeres para ocupar puestos políticos, en especial en los gobiernos locales” (UNDP, 2010). Así, el sector de la sociedad civil sigue siendo un vehículo importante para el liderazgo femenino, y una fuente vital para el debate sobre las políticas públicas y de innovación de muchos aspectos vinculados a la igualdad de género.

Recomendaciones claves de políticas públicas

Romper la barrera invisible en la política

- ✓ *Considerar medidas para reducir las brechas de representación en el parlamento y en el poder Ejecutivo.* Introducir o promover medidas transitorias integrales o regulatorias, correccionales o voluntarias para racionalizar el proceso de nombramiento y elección para aumentar la representación femenina.
- ✓ *Adoptar prácticas que no interfieran con la familia.* Revisar los procedimientos internos de los órganos parlamentarios y promover estructuras y condiciones laborales sensibles al género en puestos de elección; reconsiderar los horarios laborales tradicionales; favorecer el acceso a guarderías y diseñar esquemas que apoyen el equilibrio entre las obligaciones familiares y las profesionales.

- ✓ *Favorecer el desarrollo de capacidades, las tutorías y otros programas de capacitación para las mujeres en la política.* Las campañas en los medios de comunicación y la concientización sobre las mujeres líderes, así como la participación activa de la sociedad civil, ayudan a eliminar estereotipos.

Ascender en el poder Judicial

- ✓ *Promover una composición diversa de los órganos de toma de decisiones en los nombramientos para puestos judiciales.* Garantizar que la composición de las comisiones de nombramientos en el poder Judicial sea diversa, y que los miembros de la comisión se capaciten para reclutar con perspectiva de género y diversidad.
- ✓ *Asegurar transparencia en los nombramientos en el poder Judicial.* Garantizar transparencia en los procesos de selección del sector judicial mediante una competencia abierta, con estándares claros de reclutamiento, y una difusión amplia de los puestos disponibles en el área judicial.
- ✓ *Motivar activamente a las mujeres.* Procurar una contratación activa de mujeres con potencial para ser juezas mediante el acercamiento activo a abogadas para informarles sobre las vacantes disponibles.
- ✓ *Promover prácticas que apoyen a la familia en el poder Judicial,* lo que incluye políticas públicas que motiven tanto a hombres como a mujeres a compartir las responsabilidades familiares.

Mujeres en el liderazgo en el sector público y en la esfera pública

- ✓ *Promover el reclutamiento con base en los méritos y en la competencia abierta* en los niveles superiores del sector público para permitir una mayor transparencia y aprovechar al grupo de talento más extenso posible.
- ✓ *Idear mecanismos que mejoren el equilibrio de género en puestos de liderazgo,* como fijar metas de número para direcciones superiores (por ejemplo, con base en la disponibilidad de fuerza laboral de mujeres en ciertas ocupaciones) y políticas públicas que desalienten la discriminación.
- ✓ *Facilitar las oportunidades de desarrollo de liderazgo,* como el acceso a programas de desarrollo de liderazgo, tutorías, orientación y otras oportunidades de desarrollo a hombres y mujeres que preparen a los candidatos para ocupar puestos directivos.
- ✓ *Promover sindicatos sensibles al género* para eliminar la brecha de género en los órganos sindicales de toma de decisiones, como la implementación de inclusión de género en actividades sindicales y la adopción de medidas (transitorias) de acción afirmativa.

Liderazgo, rendición de cuentas y cultura en el lugar de trabajo

- ✓ *Diseñar mecanismos claros de gobernanza y de rendición de cuentas* para tratar los asuntos de igualdad de género en los lugares de trabajo en todas las organizaciones públicas.
- ✓ *Fomentar la supervisión independiente de resultados* con la elaboración de mecanismos independientes de seguimiento y medición que permitan registrar y evaluar los cambios en la representación femenina al paso del tiempo.
- ✓ *Fomentar un cambio cultural* con la creación de programas de concientización e iniciativas de capacitación sobre la igualdad de oportunidades para cambiar la cultura laboral del público y promover una mayor aceptación de mujeres líderes. Esto necesitaría el compromiso activo de los hombres y crear conciencia sobre los sesgos conscientes y subconscientes que influyen en la percepción, el juicio y el comportamiento respecto de lo que son los méritos.
- ✓ *Establecer un balance trabajo-vida personal eficaz para los puestos de nivel superior*. Procurar flexibilidad en el trabajo y otros factores que faciliten el balance entre el trabajo y la vida personal (como permisos de maternidad y parentales, guarderías) para directivos, sin importar el estatus familiar o el género. Promover que las responsabilidades del trabajo remunerado y no remunerado se compartan entre hombres y mujeres. Esto contribuiría a eliminar las barreras de rol que forman los estereotipos de género arraigados en la cultura laboral y la asociación entre la flexibilidad y las mujeres.
- ✓ *Resaltar los modelos de rol femeninos*. Emplear diversos medios tradicionales y sociales para destacar a las mujeres exitosas representativas mediante ejemplos y estímulos a otras mujeres, y dismantelar estereotipos.

Notas

1. Véase por ejemplo Chattopadhyay y Dufflo (2004); Volden *et al.* (2013); Anzia y Berry (2011); Volden y Wiseman (2011).
2. Para más información sobre las preferencias y el desempeño de mujeres en cargos oficiales de elección véase Anzia, S., y C. Berry (2011), “The Jackie (and Jill) Robinson Effect: Why Do Congresswomen Outperform Congressmen?”, *American Journal of Political Science* 55(3):478-93; Poggione, S. (2004), “Exploring Gender Differences in State Legislators’ Policy Preferences”, *Political Research Quarterly* 57:305-14; Tolbert, C. J., y G. A. Steuarnagel (2001), “Women Lawmakers, State Mandates and Women’s Health,” *Women & Politics* 22(1):1-39; Norton, N. (1999), “Uncovering the Dimensionality of Gender Voting in Congress”, *Legislative Studies Quarterly* 24(1):65-86; Swers, M. L. (1998), “Are Congresswomen More Likely to Vote for Women’s Issue Bills than Their Male Colleagues?”, *Legislative Studies Quarterly* 23:435-48; Kathlene, L. (1995), “Alternative Views of Crime: Legislative Policymaking in Gendered Terms”, *Journal of Politics* 57(3):696-723; Thomas, S. (1992), “The Effects of Race and Gender on Constituency Service”, *Western Political Quarterly* 45:161-80.

3. Por ejemplo, en la elección presidencial de 2004, 60.1% de las mujeres y 56.3% de los hombres votaron, lo que representa 67.3 millones de mujeres y 58.5 millones de hombres (una diferencia de 8.8 millones), *womenissues.about.com/od/thepoliticalarena/a/GenderVoting.htm*.
4. Para más información véase University College Dublin (s.f.), “Gender, Electoral Turnout and Abstention in Europe”, *www.ucd.ie/civiact/gender.ppt*.
5. En los sistemas de representación proporcional de listas cerradas se vota por el partido y, por ende, por la lista del partido en su totalidad. Los candidatos ganan según su lugar en la lista (como lo haya decidido el partido) hasta que se ocupen todos los escaños.
6. En los sistemas de representación proporcional de listas abiertas se vota por los candidatos individualmente a partir de una lista que cada partido presenta, y los candidatos son electos según el voto popular.
7. El nivel de representación de las mujeres en los países de la OCDE que usan la cuotas voluntarias incluye a Turquía (14%), Lituania (24%), Luxemburgo (20%), Países Bajos (39%), Noruega (40%), Eslovaquia (19%), África del Sur (42%), Suecia (45%), Suiza (28%), República Checa (22%), Hungría (9%), Islandia (40%), Israel (22%), Italia (31%), Canadá (25%), Chile (14%), Alemania (36.5%), Australia (25%), Austria (28%) y Reino Unido (22%).
8. Las campañas de cuotas en Reino Unido llevan más de 20 años. En 1993, el Partido Laborista adoptó el formulario polémico de listas cortas de mujeres (All-women short lists, AWS), que requería que ciertos distritos elaboraran listas solo con mujeres. Esta política se declaró ilegal en 1996. En 2002 se reformó la Ley de Discriminación por Sexo y las AWS se reincorporaron y destinaron a eliminarse en 2015 a menos de que se ordenara lo contrario. En 2008 se nombró una comisión especial en la Casa de los Comunes para que hicieran recomendaciones que contribuyeran a rectificar la subrepresentación de las mujeres, minorías políticas y personas con discapacidad. En respuesta a esas recomendaciones, el gobierno laborista amplió la implementación de las AWS hasta 2030; la nueva Ley de Equidad vigente desde 2010 permite a los partidos reservar lugares en las listas electorales para otros grupos subrepresentados políticamente. *Fuente:* European Parliament (2011), “Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe”, preparado por la Directorate General for Internal Policies.
9. National Association of Women Judges, magistratura estadounidense: *www.nawj.org/us_state_court_statistics_2012.asp*.
10. En los países donde se practica la ley común, los abogados por lo general se especializan como litigantes y peritos judiciales, mientras que los notarios tienden a dedicarse a transacciones legales e interactuar con los clientes.
11. Para más información véase *www.humanrights.gov.au/male-champions-change*.
12. Véase el Women in Public Service Project (2014), *http://womeninpublicservice.wilsoncenter.org/about-us/*.
13. Committee for Economic Development of Australia (2013), “Women in Leadership: Understanding the gender gap”, disponible en *www.ceda.com.au/media/310731/cedawiljune%202013final.pdf*.
14. Para más información véase HR Council for the Voluntary and Non-Profit Sector (2008), “Towards a Labour Force Strategy for Canada’s Voluntary and Non-Profit Sector”, *www.hrcouncil.ca/about/documents/LFS_R__web_001.pdf*.
15. Para más información véase 5th Annual European Trade Union Confederation 8 March Survey, 2012.
16. En general, de 43 presidentes, solo cuatro eran mujeres; de 73 vicepresidentes, 28 eran mujeres; de 43 secretarios generales, 10 eran mujeres; y de 18 secretarios generales adjuntos, solo seis eran mujeres.
17. European Trade Union Confederation (2010), “From membership to leadership: How to advance women in decision-making positions in trade unions”, *www.etuc.org/press/membershipleadership-how-advance-women-decision-making-positions-trade-unions#.Uw2iuqIDseg*.
18. Para más información véase 5th Annual European Trade Union Confederation 8 March Survey, 2012.

Bibliografía

- American Bar Association (2013), *www.americanbar.org*, (consultado en marzo de 2014).
- Anghel, B. S. de la Rica y J. Dolado (2011), *The Effect of Public Sector Employment on Women's Labour Market Outcomes*, Discussion Paper, núm. 5825, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Annesley, C. (2014), "It's Time for Gender Quotas in Political Executives", *www.womensforum.com/stories/europe-it-s-time-for-gender-quotas-in-political-executives/114*.
- Araújo, C. (2008) "Quotas for Women in the Brazilian Legislative System", documento presentado en el International Idea Workshop, Perú, febrero 23-24 de 2003.
- Atchison, A. y I. Down (2009), "Women Cabinet Ministers and Female-Friendly Social Policy", *Poverty and Public Policy*, vol. 1, Núm. 2, pp.1-23, Policy Studies Organisation, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.2202/1944-2858.1007/pdf>.
- Australian Bureau of Statistics (2013), "Women Still Under-Represented in Positions of Leadership", *Media Release*, www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mediareleasesbyCatalogue/E120C5D9FBAF1BADCA257BD300144E80?OpenDocument.
- Bagues, M. y B. Esteve-Volart (2010), "Can Gender Parity Break the Glass Ceiling? Evidence from a Repeated Randomized Experiment", *Review of Economic Studies*, vol. 77, pp. 1301-1328.
- Baldez, L. (2008), "Primaries v. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003", *Latin American Politics and Society* 49 (3), pp. 69-96.
- Bauer, G. (2008), "Fifty/Fifty by 2020", *International Feminist Journal of Politics*, 10 (3), pp. 348-368.
- Baum, M. y A. Espirito-Santo (2012), "Portugal's Quota-Parity Law: an Analysis of its Adoption", *West European Politics*, vol. 35, núm. 2, pp. 319-342.
- Beaman, L. et al. (2009), "Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias?", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 124 (4), pp. 1497-1540.
- Bertrand, M., C. Goldin y L. Katz (2010), "Dynamics of the Gender Gap for Young Professionals in the Financial and Corporate Sectors", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2, pp. 228-255.
- Boyd, C., L. Epstein y A. Martin (2007), "Untangling the Causal Effects of Gender on Judging", www.ssrn.com.
- Buckley, F. y Y. Galligan (2011), *Western Europe, In Women in Executive Power: A Global Overview*, Bauer, G. y M. Tremblay (eds.), Routledge.
- Bueno, N. (2013), "Representation by law? Gender quotas in Brazil's elections", <http://thesmokefilledroomblog.com/2013/01/08/representation-by-law-gender-quotas-in-brazils-elections> (consultado el 2 de octubre de 2014).
- Caglar, G., E. Prügl y S. Zwingel (2012), *Feminist Strategies in International Governance*, Routledge, Nueva York.
- Cammisa, A. y B. Reingold (2004), "Women in State Legislatures and State Legislative Research: Beyond Sameness and Difference", *State Politics and Policy Quarterly*, 4, pp. 181-210.
- Chattopadhyay, R. y E. Dufflo (2004), "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, 72(5), pp.1409—1443.
- Chen, N., P. Conconi y C. Perroni (2007), "Women's Earning Power and the "Double Burden" of Market and Household Work", University of Warwick, Discussion Paper, núm. 6269.
- Childs, S. y M. L. Krook (2008), "Critical Mass Theory and Women's Political Representation", *56 Pol. Stud.* 725, 732, http://krook.wustl.edu/pdf/childs_krook_2008.pdf

- Chinkin, C. (2003), “Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring the Participation of Women”, Naciones Unidas, División para el Adelanto de la Mujer.
- Choi, S. *et al.* (2009), “Judging Women”, <http://ssrn.com/abstract=1479724>.
- Clots-Figueras, I. (2009), “Are Female Leaders Good for Education? Evidence from India”, *R&R AEJ: Applied Economics*.
- Commission of the European Communities (2006), “A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010”, http://aei.pitt.edu/45627/1/com2006_0092.pdf.
- Committee for Economic Development of Australia (2013), “Women in Leadership: Understanding the Gender Gap”, www.ceda.com.au/media/310731/cedawiljune%202013final.pdf.
- Conference Board of Canada (2011), “Women in Senior Management: Where Are They?”, The Conference Board of Canada, Canadá.
- Cool, J. (2010), “Women in Parliament”, Documento base, publicación núm. 05-62-E, Parliament of Canada, Social Affairs Division, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, www.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0562-e.pdf.
- Council of Europe (2011), *More Women in Economic and Social Decision-Making Bodies*, 2011, 3.2, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1905061&Site=COE#P10_134.
- Dahlerup, D. (2007), “Electoral Gender Quotas, between Equality of Opportunity and Equality of Result”, *Representation* 43 (2), pp. 73-92.
- Dahlerup, D. (2006), *Women, Quotas and Politics*, Routledge, Nueva York.
- Dahlerup, D. (2005). “Increasing Women’s Political Representation: New Trends in Gender Quotas”, en Ballington and Karam (eds.), *International IDEA: Women in Parliament. Beyond Numbers*.
- Dasgupta, N. y S. Asgari (2004), “Seeing Is Believing: Exposure to Counter Stereotypic Women Leaders and its Effect on the Malleability of Automatic Gender Stereotyping”, *Journal of Experimental Social Psychology*, 40, pp. 642-658.
- Della Barba, M. (2012), “Brazil Local Elections Push Women to the Fore”, BBC News, octubre 6 de 2012, www.bbc.com/news/world-latin-america-19786223.
- De Paola, M., R. Lombardo y V. Scoppa (2009), “Can Gender Quotas Break Down Negative Stereotypes? Evidence from Changes in Electoral Rules”, *Journal of Public Economics*, vol. 94(5-6), pp. 344-353.
- Dolan, K. A. (2005), “Women Candidates in American Politics: What We Know, What We Want to Know”, presentado en la reunión de la Midwest Political Science Association 2006, 20 a 23 de abril de 2005.
- Dolan, K. A. (2004), *Voting for Women. How the Public Evaluates Women Candidates*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Dollar, D., R. Fisman y R. Gatti (1999), “Are Women Really the “Fairer” Sex? Corruption and Women in Government”, Policy Research report on Gender and Development, Working Paper Series, núm. 4, World Bank.
- Dufflo, E. (2012), “Women Empowerment and Economic Development”, *Journal of Economic Literature* 2012, 50(4), pp. 1051—1079, <http://dx.doi.org/10.1257/jel.50.4.1051>.
- Dufflo, E. y P. Topalova (2004), “Unappreciated Service: Performance, Perceptions and Women Leaders in India”, MIT Working Paper.
- Elizondo, G. (2012), “Women Candidates to the Fore at Brazil Ballot”, Aljazeera, 7 de octubre de 2012, www-ak.aljazeera.net/indepth/features/2012/10/201210772042590885.html.
- El Sayed, S. (2004), “Lobbying for Increased Participation of Women in Egypt,” *The Arab Quota Report: Selected Case Studies Quota Report Series*; este informe fue compilado a partir de

- los hallazgos y caso de estudio presentados el seminario llevado a cabo los días 5 y 6 de diciembre de 2004 en El Cairo, Egipto.
- Ernst y Young (2013), “Worldwide Index of Women as Public Sector Leaders: Opening Doors for Women Working in Government”, EYGM Limited.
- Esarey, J. y G. Chirillo (2013), “*Fairer Sex*” or Purity Myth? *Corruption, Gender, and Institutional Context*, mimeo.
- European Commission (2014a), “European Courts”, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/judiciary/european-court/index_en.htm.
- European Commission (2014b), “National Administrations”, http://ec.europa.eu/justice/genderequality/gender-decision-making/database/public-administration/national-administrations/index_en.htm.
- European Commission (2012), Report on Progress on Equality between Women and Men, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_annual_report_en.pdf.
- European Commission (2009), “Women in European Politics—Time for Action”, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Bélgica.
- European Commission (2008), “Electoral Gender Quota Systems and Their Implementation in Europe, European Commission”, Bélgica.
- European Commission (2008), “Women and Men in Decision-Making: Analysis of the Situation and Trends”, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Bélgica.
- European Commission (2005), “Report on Positive Action Measures, Directorate-General for Employment and Social Affairs”, European Commission, Bélgica.
- European Trade Union Confederation (2012), “Fifth Annual 8 March Survey Report”, www.etuc.org/fifth-annual-8-march-survey-report-2012.
- European Trade Union Confederation (2010), “From Membership to Leadership: How to Advance Women in Decision-Making Positions in Trade Unions”, www.etuc.org/press/membership-leadership-how-advance-women-decision-making-positions-trade-unions#.Uw2iuqlDseg.
- Farhang, S. y G. Wawro (2004), “Institutional Dynamics on the US Court of Appeals: Minority Representation under Panel Decision Making”, 20, *Journal of Law, Economics and Organization*, pp. 299-330.
- Ferreira, F. y J. Gyourko (2010), *Does Gender Matter for Political Leadership? The Case of US Mayors*, mimeo, University of Pennsylvania.
- Ferreira, F. y J. Gyourko (2009), “Do Political Parties Matter? Evidence from US Cities”, *The Quarterly Journal of Economics*, 124(1), pp. 349-397.
- Franceschet, S. y G. Thomas (2013), “Changing Representational Norms in Cabinet Formation: Parity in the Executive Branch in Chile and Spain”, documento presentado en la 3ª Conferencia Europea sobre Política y Género de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 21 a 23 de marzo de 2013.
- Funk, P. y C. Gathmann (2010), *Gender Gaps in Policy Making: Evidence from Direct Democracy in Switzerland*, mimeo, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.
- Funk, P. y C. Gathmann (2008), *What Women Want: Women Suffrage, Gender Gaps in Voter Preferences and Government Expenditures*, mimeo, Stanford University.
- Gauteng Provincial Government (2010), *Strategic Policy Framework on Gender and Equality and Women Empowerment, and Making Gauteng an even Better Place for Women*, www.gautengonline.gov.za.

- General Secretariat for Gender Equality of Greece (2010), “Our Goal: Substantive Gender Equality National Programme for Substantive Gender Equality 2010-2013”, Grecia.
- Goetz, A. (2009), *Political Cleaners: How Women Are the New Anti-Corruption Force. Does the Evidence Wash?*, www.u4.no/document/showdoc.cfm?id=124.
- Goldin, C. y L. Katz (2008), “Transitions: Career and Family Lifecycles of the Educational Elite”, *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, 98 (2), pp. 363-369.
- Government Office of Sweden (2009), “The Swedish Government’s Gender Equality Policy, Fact Sheet”, Ministerio de Integración e Igualdad de Género, Estocolmo.
- Guégot, F. (2011), “L’Égalité Professionnelle Homme-Femme dans la Fonction Publique”, www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000123/index.shtml.
- HR Council for the Voluntary and Non-Profit Sector (2008), “Toward a Labour Force Strategy for Canada’s Voluntary and Non-Profit Sector”, www.hrcouncil.ca/about/documents/LFS_R2_web_001.pdf.
- Hannagan, R. y W. Larimer (2009), “Does Gender Composition Affect Group Decision Outcomes? Evidence from a Laboratory Experiment”, Springer Science and Business Media, LLC.
- Hardee, M. (2012), “Career Expectations of Students on Qualifying Law Degrees in England and Wales: A Legal Education and Training Survey”, Hardee Consulting.
- Hassim, S. y S. Meintjes (2005), “Overview Paper Prepared for Expert Group Meeting on Democratic Governance in Africa: Strategies for Greater Participation of Women”, Arusha, Tanzania.
- Hersch, J. (2013), “Opting Out among Women with Elite Education”, Research Paper, núm. 13-05.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance Database (2008), “Voter Turnout by Gender”, www.idea.int/gender/vt_by_country.cfm.
- Institute of Leadership & Management (2011), *Ambition and Gender at Work*.
- International Alert (2012), “Women’s Political Participation and Economic Empowerment in Post-Conflict Countries. Lessons from the Great Lakes Region in Africa”, International Alert.
- International Parliamentary Union (2014), “Women in National Parliaments”, www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.
- International Parliamentary Union (2013a), “Increased Women’s Political Participation Still Dependent on Quotas, 2012 Elections Show”, comunicado de prensa, www.ipu.org/press-e/pressrelease20130305.htm.
- International Parliamentary Union (2013b), “Women Speakers in National Parliaments”, www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm.
- International Parliamentary Union (2012), “Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments”, www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf.
- International Parliamentary Union (2009), *Is Parliament Open to Women?: An Appraisal*, Conference for Chairpersons and Members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality, 28 y 29 de septiembre de 2009, Ginebra.
- International Parliamentary Union (2008), “Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments”, p. 65.
- International Trade Union Confederation (2007), “Action Programme on Achieving Gender Equality in Trade Unions.”
- Irish Business and Employers’ Confederation (2002), “Women in Management in Irish Business,” Irish Business and Employers’ Confederation, Dublín, marzo.

- Iwanaga, K. (2008), *Women's Political Participation and Representation in Asia: Obstacles and Challenges*, Instituto Nórdico de Estudios de Asia Oriental, Copenhague.
- Jalalzai, F. y M. Tremblay (2011), *North America*, In *Women in Executive Power: A Global Overview*, Bauer, G. y M. Tremblay (eds.), Routledge.
- Judicial Appointment Commission of the United Kingdom (2013), “High Court Launches Flexible Working Available for the First Time”, News Release, <http://jac.judiciary.gov.uk/about-jac/2590.htm>.
- Kaminski M. y E. Yakura (2008), “Women’s Union Leadership: Closing the Gender Gap,” *Working USA: The Journal of Labor and Society*, volumen 11.
- Kan, M. (2005), “Work Orientation and Wives’ Employment Careers: An Evaluation of Hakim’s Preference Theory”, GeNet Working paper 12, Institute for Social and Economic Research, University of Essex.
- Kanakuze, J. (2004), “The Challenge of Implementation and Enforcement in Rwanda”, en Ballington, J. (ed.), *The Implementation of Quotas*, pp. 96—9, International Idea, Estocolmo.
- Kenney, S. (2013), *Gender and Justice: Why Women in the Judiciary Really Matter*, Routledge, Nueva York.
- Korris, M. (2011), “A Year in the Life: From Member of Public to Member of Parliament,” documento de información provisional, Hansard Society, Londres.
- Kramer, V., A. Konrad y S. Erkut (2006), *Critical Mass on Corporate Boards: Why Three or More Women Enhance Governance*, Executive Summary 2, Wellesley Centres for Women’s Publications Office.
- Krook, M. L. y D. Z. O’Brien (2011), “All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide”, documento de la reunión anual APSA 2011.
- Krus (2012), “Women’s Career Advancement within the Swedish Central Administration: Final Report”, Swedish Council for Strategic Human Resources Development, Estocolmo, www.krus.nu.
- Kudva, N. (2001), “Engineering Elections: The Experiences of Women in Panchayati Raj in Karnataka, India”, documento presentado en la Association of Collegiate Schools of Planning, Cleveland.
- Kuperus, H. y A. Rode (2010), “Latest Trends in Top Public Management in the European Union”, *EIPASCOPE* 2010/1.
- Kuperus, H. y A. Rode (2008), “Top Public Managers in Europe”, estudio encargado por la French EU-Presidency, European Institute of Public Administration.
- Laserud, S. y R. Taphorn (2007), “Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit and Non-Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas,” International Idea, Estocolmo, www.idea.int/publications/designing_for_equality/index.cfm.
- Laurent, S. (2012), “L’UMP Amputée d’un Tiers de son Financement”, *Le Monde*, 19 de junio de 2012.
- The Law Society (2010), “Obstacles and Barriers to the Career Development of Woman Solicitors,” estudio preparado para la Law Society por Insight Oxford Ltd.
- Lawless, J. y R. Fox (2013), “Girls Just Wanna Not Run. The Gender Gap in Young Americans’ Political Ambition”, www.american.edu/spa/wpi/upload/Girls-Just-Wanna-Not-Run_Policy_Report.pdf.
- Lawless, J. y R. Fox (2005), *It Takes A Candidate: Why Women Don’t Run for Political Office*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Lechenet, A. (2012), “Les Manquements à la Parité Coûtent Cher aux Partis”, *Le Monde*, 22 de mayo de 2012.

- Male Champions of Change Australia (2013), “Accelerating the Advancement of Women in Leadership: Listening, Learning, Leading”, www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/2013_AHRC_MCC_accelerating_advancement_women.pdf.
- Markham, S. (2012), “Strengthening Women’s Roles in Parliaments”, *Parliamentary Affairs*, 2012, pp. 1—11.
- Massie *et al.* (2002), “The Impact of Gender and Race in the Decisions of Judges on the United States Courts of Appeals,” preparado para la reunión anual de la Midwest Political Science Association 2002, Chicago, Il., www.cas.sc.edu/poli/psrw/MassieJohnsonGubala.pdf.
- Matland, R. (2006), “Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness”, en Dahlerup, D. (ed.), *Women, Quotas and Politics*, pp. 275—92, Routledge, Londres.
- Mavisakalyan, A. (2012), “Women in Cabinet and Public Health Spending: Evidence across Countries”, ANU Working Papers in Economics and Econometrics, núm. 574, Australian National University.
- McKinsey and Company (2013), “Women Matter 2013—Gender Diversity in Top Management: Moving Corporate Culture, Moving Boundaries”, www.mckinsey.com/features/women_matter.
- Meier, P. y K. Celis (2011), “Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming”, *Social Politics*, <http://sp.oxfordjournals.org/content/early/2011/10/10/sp.jxr020.abstract>.
- Meier, P. (2004), “The Mutual Contagion Effect of Legal and Party Quotas: A Belgian Perspective”, *Party Politics* 10(5), p. 583—600.
- Moccia, P. y D. Anthony (eds) (2006), *Women and Children: The Double Dividend of Gender Equality*, UNICEF, Nueva York, http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/11_12_06SOWC2007.pdf.
- Moncrief, G.F., P. Squire y M. E. Jewell (2001), *Who Runs for the Legislature?*, Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Murray, R. (2013), “Towards Parity Democracy? Gender in the 2012 French Legislative Elections”, *Parliamentary Affairs*, 66, pp. 197—212.
- Murray, R. (2012), “Parity in France: A ‘Dual-Track’ Solution to Women’s Under-Representation”, *West European Politics*, 35, pp. 343—361.
- Murray, R. (2010), *Parties, Gender Quotas and Candidate Selection in France*, Palgrave, Basingstoke.
- National Democratic Institute (2008), “Assessing Women’s Political Party Programs: Best Practices and Recommendations”, National Democratic Institute and United Nations, Washington, DC.
- New Japan Women’s Association (2009), “Alternative Report of the New Japan Women’s Association on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in Japan”, Executive Summary, www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/Japan_NJWA_June09_japan_cedaw44.pdf.
- Newman, J. (1996), “Do Women Vote for Women?”, The Public Perspective, www.ropercenter.org/public-perspective/ppscan/72/72010.pdf.
- Noehren, M. (2011), “Sandwich Generation in a Pickle?”, www.workingmother.com/sandwich-generation-pickle.
- Norris, P. (2006), “The Impact of Electoral Reform on Women’s Representation”, *Acta Politica*, 41 (2), pp. 1-17.
- Norris, P. y M. Krook (2011), “Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan”, borrador del informe OSCE.

- O'Brien, M. (2005), "Shared Caring: Bringing Fathers into the Frame", Working Paper Series núm.18, Equal Opportunities Commission.
- O'Connor, K. (2003), "Do Women in Local, State, and National Legislative Bodies Matter? A Definitive Yes Proves Three Decades of Research by Political Scientists", documento presentado en la reunión cumbre de la "Why Women Matter", The White House Project, Washington, DC, 3 de marzo de 2003, pp. 24-28.
- OECD (2014), *Survey on Gender Equality in Public Life in OECD Countries*, OECD Publishing, París.
- OECD (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2011a), *Survey on Gender in Public Employment*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011b), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011c), *Trends in Strategic Human Resource Management in Government: Preliminary Findings*, OECD Publishing, París.
- OECD (2009), *Government at a Glance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264075061-en>.
- Palmieri, S. (2011), "Gender-Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practices", Inter-Parliamentary Union, Reports and Documents, núm. 65-2011, Ginebra, Suiza.
- Pande, R. (2003), "Can Mandated Political Representation Increase Policy Influence for Disadvantaged Minorities?", *American Economic Review*, 93(4), pp. 1132—1151.
- Pande, R. y D. Ford (2011), "Gender Quotas and Female Leadership: A Review", documento de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial de Género.
- Paxton, P., S. Kunovich y M. M. Hughes (2007), "Gender in Politics", *Annual Review of Sociology*, 33, 263- 284.
- Peresie, J. (2005), "Female Judges Matter: Gender and Collegial Decision Making in the Federal Appellate Courts", *Yale Law Journal*, núm. 114.
- Peschard, J. (2003), "The Quota System in Latin America: General Overview", documento presentado en el Taller Regional sobre «La aplicación de las cuotas: experiencia Latinoamericanas», IDEA, Lima, Perú.
- Pillinger, J. (2010), "Improving the Representation of Women on the TUI Executive Committee", www.tui.ie/_fileupload/Women%20on%20EC-Pillinger%20Report-Final-100302.doc.
- Powley, E. (2006), "Rwanda: The Impact of Women Legislators on Policy Outcomes Affecting Children and Families", UNICEF "The State of the World's Children", documento de antecedentes.
- Powley, E. (2005), "Rwanda: Women Hold up Half the Parliament", en Ballington y Karam (eds.), *International IDEA: Women in Parliament: Beyond Numbers*.
- Rackley, E. (2013), *Women, Judging and the Judiciary: From Difference to Diversity*, Glass House, Routledge.
- Ramirez, F., Y. Soysal y S. Shanahan (1997), "The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890 to 1990", *American Sociological Review*, 62(5): 735-745.
- Reddick, M., R. Caufield, y M. Nelson (2009), "Explaining Diversity on State Courts", documento presentado en la Midwest Political Science Association Annual Conference, Chicago, Illinois.

- Rehavi, M. (2007), “Sex and Politics: Do Female Legislators Affect State Spending?”, mimeo, University of California, Berkeley.
- Reid, T. (2004), “The Competitiveness of Female Candidates in Judicial Elections: An Analysis of the North Carolina Trial Court Races”, *67 Albany Law Review*, pp. 829-842.
- Rhode, D. (2001), “The Unfinished Agenda. Women and Legal Profession”, American Bar Association, <http://womenlaw.stanford.edu/pdf/aba.unfinished.agenda.pdf>.
- Rosenthal, C. S. (2001), “Gender Styles in Legislative Committees”, *Women and Politics*, 21, pp. 21—46.
- Ryckewaert, L. (2012), “Female MPs Still Fighting for Structural, Institutional Changes in Federal Politics”, *The Hill Times*, 12 de marzo de 2012.
- Sanbonmatsu, K. (2006), *Where Women Run: Gender and Party in the American States*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Sanbonmatsu, K. (2002), “Political Parties and the Recruitment of Women to State Legislatures”, *Journal of Politics*, 64, pp. 791-809.
- Schwab, K. y S. Zahidi (2011), Preface to *The Global Gender Gap Report 2011*, Foro Económico Mundial.
- Schwindt-Bayer, L. (2009), “Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women”, *Legislative Studies Quarterly*, XXXIV, 1, febrero.
- Sineau, M. (2011), *Femmes et Pouvoirs sous la Vè République*, Presses de Sciences Po, París.
- Sineau, M. (2005), “The French Experience: Institutionalizing Parity”, en Ballington y Karam (eds.), *International IDEA: Women in Parliament. Beyond Numbers*.
- Songer, D. y K. A. Crews-Meyer (2000), “Does Judge Gender Matter? Decision Making in the State Supreme Courts”, *Social Science Quarterly*, 81 (3): 750-762.
- Sung, H.E. (2003), “Fairer Sex or Fairer System? Gender and Corruption Revisited”, *Social Forces*, vol.82, núm. 2.
- Tacha, D. (2007), “Women and the Law: Challenging What is Natural and Proper.” *31 Villanova Law Review*, pp. 259-279.
- Tamale, S. (2003), “Introducing Quotas in Africa: Discourse and Legal Reform in Uganda”, documento presentado al International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Thomas, C. (2005), “Judicial Diversity in the United Kingdom and other Jurisdictions: A Review of Research, Policies and Practices”, University of Birmingham, estudio solicitado por The Commission for Judicial Appointments, Reino Unido.
- Tinker, I. (2004), “Quotas for Women in Elected Legislatures: Do They Really Empower Women?”, *Women’s Studies International Forum* 27(5—6), pp. 531—546.
- Torres-Spelliscy, C. et al. (2010), “Improving Judicial Diversity”, Brennan Center for Justice, Nueva York.
- Trade Unions Congress Equality Audit (2007), “A Statistical Report on Trade Union Action on Equality”, Trade Unions Congress, Londres.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2011), “Demographic Snapshot of the Federal Public Service, 2011”, www.tbs-sct.gc.ca/res/stats/demo11-eng.asp#toc02.
- Tripp, A., D. Konate y C. Lowe-Morna (2006), “Sub-Saharan Africa: On the Fast Track to Women’s Political Representation”, en Dahlerup, D. (ed.), *Women, Quotas and Politics*, pp. 112—37, Routledge, Londres.
- UK Cabinet Office (2014), www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office.
- UNIFEM (2009), *Progress of the World’s Women 2008-2009*, pp. 21-22.

- UNIFEM (2012), *Progress of the World's Women 2011-2012*, Vanderbilt University.
- United Nations Development Programme (2010), “Power, Voice and Rights: A Turning Point for Gender Equality in Asia and the Pacific”, Asia-Pacific Human Development Report.
- United States Equal Employment Opportunity Commission (2011), EEOC Women's Work Group Report”, www.eeoc.gov/federal/reports/women_workgroup_report.cfm.
- Universities and Colleges Employers' Association (2011), “New JNCHES”, Equality Working Group Overview Report, www.ucea.ac.uk/en/publications/index.cfm/njeor.
- University College Dublin (s.f.), “Gender, Electoral Turnout and Abstention in Europe”, www.ucd.ie/civicact/gender.ppt.
- Wahid, A. S. (2011), “Director Heterogeneity and its Impact on Board Effectiveness”, no publicado, Harvard, MA.
- Wängnerud, L. (2009), “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”, *Annual Review of Political Science*, 12, 51-69.
- Wauters, B., B. Maddens y G-J. Put (2010), “The Effect of Quota on the Profile of Women Candidates in Belgium”, documento preparado para el taller “Political Elites and Career Patterns in the Low Countries”, Leuven, 27028.
- Waylen G. (2006), “Promoting Equality, Valuing Diversity: A Strategy for the Civil Service”, Diversity Strategy Team, Cabinet Office, Londres, www.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/07/diversity-strategy.pdf.
- Whitcombe, A. (2011), “Student Expectations for Early Legal Careers often Not Met”, *The Advocate*, 69 (6), pp. 845-849.
- Williams, M. (2008), “Gender, Ambition, and the Judiciary”, *Political Research Quarterly*, 61.
- Williams, M (2007), “Women's Representation on State Trial and Appellate Courts”, *Social Science Quarterly*, 88, 1192-1204.
- Woodward, A. (2001), “Going for Gender Balance: A Guide for Balancing Decision-Making, Good Practices to Achieve Gender-Balanced Representation in Political and Social Decision Making”, Council of Europe.
- The Women in Public Service Project (2014), <http://womeninpublicservice.wilsoncenter.org/about-us/>.
- Women's Resource Centre (2008), “The State of the Women's NGO Sector”, www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/WRCUK41.pdf.
- World Bank Group (2012), “Voice, Agency and Participation” (data from the Council of Europe CDEG (Steering Committee for Equality between Men and Women), pp. 41, 43, http://siteresources.worldbank.org/ExTGENDER/Resources/World_Bank_Voice_Agency_and_Participation_concept_note_Dec_1.pdf.
- Zeno Group Canada (2013), “Millennial Women Chart Own Career Path, Question Professional Ambition”, www.marketwire.com/press-release/millennial-women-chart-own-career-path-question-professional-ambition-1801968.htm.

Anexo 2.A1

Categorías de la Tabla 2.1

Tipo de cuota	Esta categoría describe dónde se aplican las cuotas legisladas: en un sistema unicameral, en la cámara baja, en la cámara alta o en el nivel subnacional.
Nivel de cuota	Esta categoría especifica el nivel estipulado por la ley de cuotas, es decir, la proporción de mujeres en la lista de candidatos de un partido.
Otras cuotas	Esta categoría aclara si también existen cuotas voluntarias de partido en el país.
Sistema electoral	Esto describe el sistema electoral del país. En el caso de los sistemas de representación proporcional (PR), el cuadro distingue los países que usan listas partidarias abiertas y cerradas. Además, por cada país se indica la presencia o ausencia de la obligación en cuanto a la posición en las listas (es decir, cómo se distribuyen las mujeres en la lista) en el nivel nacional en los sistemas unicamerales o en la cámara baja.
Penalizaciones	Esta categoría indica si hay penalización o no en caso de no cumplir con las cuotas legisladas. Los mecanismos de aplicación incluyen, por ejemplo, multas o exclusión de las elecciones.
Estadísticas electorales	Estas mediciones muestran la cantidad de mujeres electas en la última elección y en la elección que sigue a la entrada en vigencia de ley de cuotas. También se indica el año de la primera elección después de la implementación de las cuotas.
Núm. de partidos	Muestra la cantidad de partidos presentes en el Parlamento (sea en un sistema unicameral o en la cámara baja).

Capítulo 3

Las mujeres en el servicio público

El sector público es una fuente importante de empleo en todos los países de la OCDE, y las mujeres generalmente están bien representadas en la fuerza laboral de este sector. En este capítulo se aborda el empleo de las mujeres en el servicio público en los países de la OCDE y asociados con base en la evidencia empírica que ofrece el Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011 de la OCDE junto con otras investigaciones de la OCDE; en él se destacan específicamente el empleo y los patrones ocupacionales de las mujeres, sus acuerdos contractuales y salarios promedio, y se les compara con los de los hombres contratados en el mismo servicio o sector público; también se explora la influencia de la crisis económica en la igualdad de género. A pesar del notable avance de las mujeres, aún están sobrerrepresentadas en los puestos de salarios más bajos y en empleos de medio tiempo, y tienden a interrumpir con más frecuencia sus carreras, lo que puede llevarlas a puestos de menor remuneración y a la disminución de oportunidades de desarrollo de una mejor trayectoria profesional. Para responder a los retos relevantes, en el capítulo se identifica un grupo de buenas prácticas y recomendaciones de políticas públicas viables, como leyes de igualdad de metas y cuotas de diversidad de género, políticas de apoyo a la familia y programas de capacitación en el servicio público. Finalmente, en este capítulo se subraya la importancia de recopilar datos desagregados por género de buena calidad para idear soluciones con base en políticas bien fundadas, y presenta recomendaciones claves para que los gobiernos permitan un acceso equitativo a las oportunidades en el sector público, reduzcan la brecha salarial y mejoren las condiciones laborales.

Los datos estadísticos de Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes pertinentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Hallazgos claves

- Las mujeres están bien representadas en los sectores públicos de los países de la OCDE; no obstante, tienden a estar sobrerrepresentadas en empleos por contrato, de categorías menores y de medio tiempo.
- Aunque en el sector público se nota que las brechas salariales y la segregación ocupacional horizontal por género son menores en comparación con el sector privado, persisten diferencias de género en puestos y salarios. De manera parecida al sector privado, la brecha salarial de género es menor para las trabajadoras más jóvenes y mayor en el límite superior de la distribución del ingreso.
- Los gobiernos toman medidas activas que garantizan la igualdad de oportunidades para sus empleados, hombres y mujeres. La evidencia sugiere que los gobiernos que emprenden medidas activas en favor de la igualdad de oportunidades y equilibrio de género reducen las brechas de representación por género en el sector público.
- Mientras los sectores públicos tienden a ofrecer paquetes sociales y esquemas que contribuyen al balance vida-trabajo más atractivos que el sector privado, existen variaciones significativas en los distintos países de la OCDE. Persisten brechas en el acceso a guarderías y cuidado de adultos mayores. Los países cada vez emprenden más medidas para encarar estereotipos y sesgos subconscientes y conscientes contra la mujer, y alentar a los hombres a asumir de manera igualitaria las responsabilidades no remuneradas y a tomar permisos de ausencia parental.

Introducción

Las mujeres han logrado avances significativos en cuanto a su participación en el mercado de trabajo en la mayoría de los países de la OCDE y en muchos que no forman parte de ella. Esto se debe principalmente al incremento de logros educativos, que ha generado resultados más altos de empleo para mujeres. Sin embargo, el aumento de la participación en el mercado de trabajo de las mujeres no se ha traducido en una reducción significativa de las desigualdades laborales de género: la segregación por género en actividades económicas continúa, al igual que las desigualdades en las oportunidades de empleo y brechas salariales. Esta tendencia se observa, en distinto grado, en todos los segmentos del mercado laboral y en todos los países, incluidos los más ricos.

El envejecimiento de la población, la disminución de la mano de obra y la inminente escasez de empleo que enfrenta la mayoría de los países de la OCDE representan importantes amenazas a las economías nacionales y sus programas sociales. Menos trabajadores apoyan al creciente grupo de edad avanzada, otra tendencia emergente entre muchos países europeos y de la OCDE, lo que incrementa una presión difícil de sostener en las estructuras económicas y sociales. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (World Bank Group, 2012), Europa anticipa un déficit de 24 millones de trabajadores para 2040 si la tasa de participación de las mujeres se mantiene constante. Si, por el contrario, esta tasa se eleva a la de los hombres, el déficit proyectado se reduce a tres millones.

Los impactos de largo alcance de estos retos requieren políticas públicas mejores y más innovadoras y medidas enérgicas que permitan incursionar plenamente en la vida económicamente activa de cada país. La participación completa de las mujeres en las economías nacionales es ya un imperativo para todos los países que desean lograr y mantener un fuerte desarrollo económico y social. Alcanzar estos objetivos inevitablemente implica el cierre de las brechas de género en educación y empleo, y liberar todo el potencial de las mujeres. La gran mayoría de los políticos, diseñadores de políticas y líderes empresariales ahora percibe en las desigualdades de género factores perjudiciales —no solo para mujeres y familias, sino también para las economías nacionales y supranacionales—.¹ Mejorar el nivel educativo promedio y el empleo de las mujeres dará lugar, en los sitios de trabajo, a una mayor diversidad, desempeño y productividad, lo que contribuirá a proporcionar mejores servicios a los ciudadanos. La guerra por el talento está declarada y los empleadores progresistas de los sectores privados y públicos están firmemente comprometidos en ella. La diversidad de la fuerza laboral es importante en las economías basadas en el conocimiento: la diversidad se asocia al pensamiento creativo, soluciones innovadoras y un desarrollo constante de conocimiento nuevo. La investigación internacional que examina equipos de trabajo mixtos sugiere que una mayor igualdad de género en los equipos de trabajo se correlaciona con el potencial de innovación y resultados de una organización (Gratton *et al.*, 2007). Otros estudios sugieren que promover la igualdad de género a menudo se asocia a un mejor desempeño organizacional y financiero.² Por ejemplo, un informe reciente reveló que las empresas con representación femenina en los puestos superiores o en comités ejecutivos se desempeñan significativamente mejor que las empresas sin mujeres en los puestos más altos, con 47% en promedio más rendimiento de inversiones y 55% más en promedio de ingresos antes de intereses e impuestos (McKinsey and Company, 2013).

Las observaciones en cuanto a que la igualdad de género es benéfica para las organizaciones son válidas para todos los sectores de empleo: público y privado, con y sin fines de lucro. Sin embargo, la igualdad de género en el empleo del sector público también es importante por razones que trascienden los estrictos resultados económicos y organizacionales. La representación igualitaria de hombres y mujeres en el sector público es un factor esencial para las políticas de equilibrio de género y para la administración y prestación de servicios de calidad. La diversidad de género en los procesos de toma de decisiones es fundamental para restaurar la confianza en las instituciones públicas y servicios públicos centrados en los ciudadanos.

Con frecuencia se percibe al sector público como más adecuado para las mujeres —y la familia— al compararlo con el sector privado (OECD, 2012a). El servicio público es a la vez facilitador e implementador de políticas públicas y el mayor empleador nacional en la mayoría de los países. El papel del empleador se asocia en gran medida a la obligación de comportarse como modelo; existe la expectativa de que el sector público, por la excelencia de sus políticas y prácticas laborales modernas, se comportará como líder y ejemplo para el resto de los empleadores del país. Por tanto, es fundamental que el sector público incorpore y ejemplifique la igualdad de género en sus propias políticas de empleo.

El objetivo principal de este capítulo es describir a las mujeres en el empleo público. Este análisis suele abordarse desde una perspectiva de igualdad de género y diversidad, pues la mayoría de los países de la OCDE ha adoptado estructuras más amplias de diversidad y de género que abarcan asuntos relacionados con el empleo de las mujeres, entre otros.

Tendencias laborales en el sector público

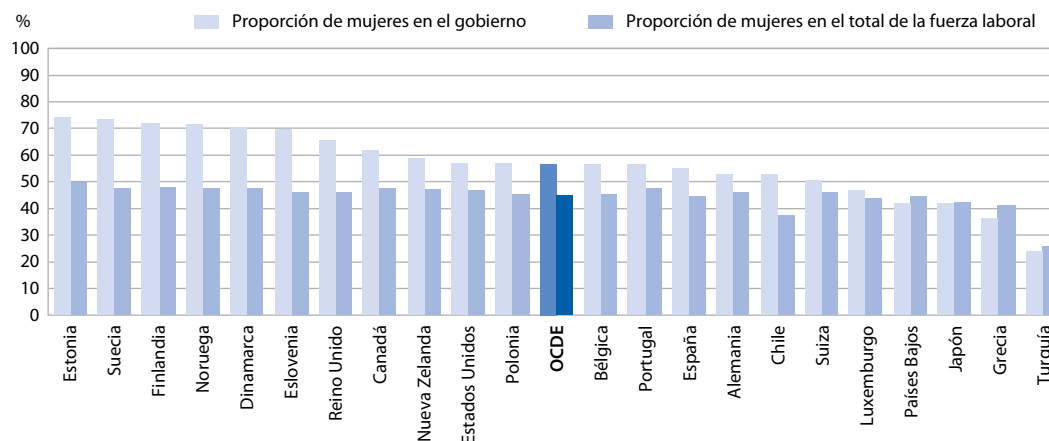
El empleo en el sector público, por las condiciones laborales que ofrece, ha sido particularmente atractivo tanto para mujeres como para hombres. En muchos países de la OCDE el porcentaje de mujeres en la administración pública federal es significativamente más alto comparado con el total de la población económicamente activa. A las mujeres les atrae sobre todo los horarios de trabajo flexibles, diversidad de trayectorias u opciones profesionales, relativa estabilidad laboral y buena remuneración y prestaciones.

Las mujeres en general y la administración pública

En los países de la OCDE las mujeres a menudo están sobrerrepresentadas en el sector público (OECD, 2012a). La proporción de mujeres en este sector se ha incrementado considerablemente, y en muchos países sobrepasa a la de los hombres: entre 2001 y 2010, el porcentaje de mujeres que trabajaban en la administración pública aumentó en los 21 países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE.³ En 2001 las mujeres conformaban más de la mitad los trabajadores en 16 de 21 países (véase la Figura 3.1). Hacia 2010 en los países de la OCDE en promedio las mujeres empleadas en el sector público alcanzaban 57% de la plantilla general⁴ y poco más de 50% de los puestos de la administración pública.⁵ Esta diferencia se explica principalmente porque los puestos públicos incluyen a maestras y enfermeras, quienes con más frecuencia ocupan puestos gubernamentales regionales y además corresponden a ocupaciones dominadas por mujeres en todos los países de la OCDE.

No obstante, hay variaciones significativas entre países. En los países nórdicos, Estonia y Eslovenia, donde la proporción de mujeres en la administración pública es 20 puntos porcentuales mayor en comparación con el total de mujeres trabajadoras (OECD, 2012a), es en donde se nota la mayor diferencia. En Estonia se dio el mayor incremento de la incorporación de las mujeres al trabajo de 2001 a 2010; las mujeres sumaban tres cuartas

Figura 3.1. **Mujeres en empleos públicos en comparación con el total de mujeres económicamente activas (2010)**



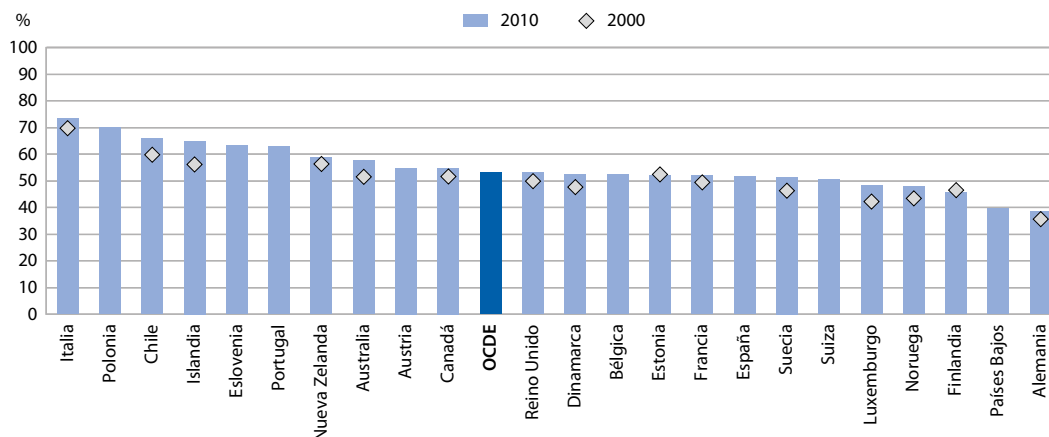
Nota: Los datos sobre la proporción de mujeres en puestos de gobierno en general provienen de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), base de datos *Laborsta*. Los datos de la proporción de mujeres económicamente activas se tomaron de la base de datos de *OECD Labour Force Statistics*. Los datos de mujeres en cargos del gobierno en general de Portugal y Nueva Zelanda los proporcionaron las autoridades de esos países. Los datos de Portugal son de 2011, no de 2010; los datos de Canadá, Chile, Finlandia, Grecia, Polonia y Suiza son de 2008; los de Noruega y Suecia, de 2007; los de Turquía, de 2006; los de Países Bajos son de 2005, no de 2010.

Fuente: OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, base de datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, *Laborsta* y la base de datos de OECD Labour Force Statistics.

partes de la fuerza laboral en la administración pública general, más que en cualquier otro país miembro de la OCDE. Por otra parte, en Grecia, Japón, Países Bajos y Turquía las mujeres están ligeramente más representadas en la administración pública. Según las cifras más recientes, las mujeres representan solo 24% y 36% de la administración pública en Turquía y Grecia, respectivamente.

En 2010, las mujeres rebasaban 50% de las personas empleadas de tiempo completo en la administración pública de Australia, Canadá, Chile, Estonia, Islandia, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia y Suecia, pero en Japón, Países Bajos y Suiza no llegaban a 30% de los puestos de la misma área laboral de tiempo completo⁶ (véase la Figura 3.2). Estas cifras en general son similares a las de 2000. Chile, Islandia y Eslovenia aún emplean al porcentaje más alto de mujeres en la administración pública, más de 60%, mientras que Japón es el que menos lo hace, con tan solo 16% de mujeres en la fuerza laboral del mismo sector.

Figura 3.2. **Proporción de puestos de la administración pública ocupada por mujeres (2000 y 2010)**



Nota: Los datos de Luxemburgo, Portugal, Eslovenia y Suecia son de 2011, no de 2010. Los datos de Francia son de 2009, no de 2010. Los datos de Países Bajos son equivalentes a los de tiempo completo. Los datos de Estonia, Japón y España se refieren solo a empleados de tiempo completo.

Fuente: OECD (2013a), *Government at Glance 2013*, basado en datos de la OCDE: OECD 2011, *Survey on Gender in Public Employment*.

Recuadro 3.1. Descripción de las mujeres en empleos del sector público en países de la OCDE

- Representan 57% de la fuerza laboral del gobierno general;
- 50% de la fuerza laboral de la administración pública;
- se concentran en menos ocupaciones que los hombres;
- ocupan más de 65% de los puestos secretariales;
- 27% de altos directivos;
- 35% de mandos medios;
- 30% de las mujeres trabaja medio tiempo;
- representan 80 % de los empleos de medio tiempo;
- 54% de las mujeres que trabajan medio tiempo se encuentra en el grupo ocupacional profesional y 36% en puestos secretariales;
- menos de 1% de mandos superiores y 5% de mandos medios son ocupados por mujeres que trabajan medio tiempo;
- la brecha salarial es menor en el sector público que en el empleo total, lo que en promedio es 16% de los países de la OCDE (OECD, 2011c).
- Los hallazgos claves de un estudio a cargo de la OCDE y el Banco Mundial, y dirigido por Anghel, De la Rica y Dolado (2011), sugieren que:

Recuadro 3.1. Descripción de las mujeres en empleos del sector público en países de la OCDE (Cont.)

- las mujeres (y hombres) que trabajan en el servicio público son dos o tres años mayores sobre el promedio de los que trabajan en el sector privado;
- las mujeres casadas y con hijos más probablemente trabajan en el sector público;
- son más los empleados, tanto hombres como mujeres, casados en el servicio público;
- en promedio, las mujeres en el servicio público tienden a tener más hijos que las que trabajan en el sector privado;
- el sector público atrae a mujeres con más escolaridad;
- en la mayoría de los países, la segregación ocupacional es mucho menor en el servicio público que en el privado, pero esas diferencias son menores en Dinamarca, Grecia, Italia y Portugal;
- el empleo en el servicio público tiende a ayudar a las mujeres a conseguir puestos de niveles tan altos como a los hombres, aunque persisten brechas de género.

En todos los países excepto Dinamarca, las mujeres que trabajan en el sector público tienen salarios más altos que las mujeres con características similares que trabajan en el privado.

Fuentes: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*; Anghel B., S. de la Rica y J. Dolado (2011), “The Effect of Public Sector Employment on Women’s Labour Market Outcomes”, documento de trabajo núm. 5825, Institute for the Study of Labour, Bonn.

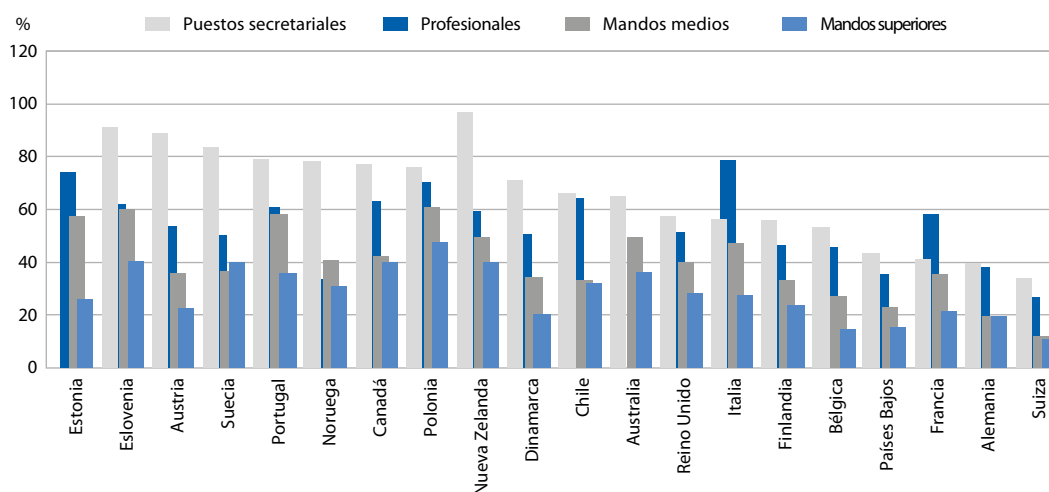
Representación de las mujeres en grupos laborales

En todos los países de la OCDE, las mujeres tienden a concentrarse en menos áreas laborales que los hombres. Incluso en los países con los mayores avances hacia la igualdad de género persiste una segmentación fuerte en términos de preferencias ocupacionales. En Noruega en 2009, la mitad de las mujeres que trabajaban se concentraba en siete áreas ocupacionales, y los hombres, en 14 (OECD, 2012a). En Portugal y España, también 50% de las mujeres trabajaba sobre todo en siete ocupaciones (OECD, 2011b). Un estudio estadounidense reciente sobre la fuerza laboral reveló que en 2012 la mayoría de los empleados federales eran mujeres en puestos de gestión de personal y relaciones industriales; de medicina, hospitalarios, servicios dentales y de salud pública; de asuntos legal; de ciencias sociales; y de contabilidad y presupuesto. No obstante, las mujeres ocupan muchos menos puestos en otros campos: 31% en tecnologías de la información, 32% en administración de recursos naturales y ciencias biológicas, 28% en ciencias físicas, y 15% en ingenierías y arquitectura (US Equal Employment Opportunity Commission, 2011). La segregación ocupacional es más obvia en el caso de mano de obra no calificada y mujeres con hijos. Los trabajadores con mayor escolaridad se encuentran en una variedad mayor de empleos que a los de menor educación (OECD, 2012a). En Estados Unidos de América y la República Checa es donde la tasa de empleo femenino está menos concentrada (*ibid.*). Las brechas de

género más amplias en cuanto a concentración por área laboral están en Suecia, República Eslovaca y Reino Unido, y las menos amplias, en Grecia e Irlanda (*ibid.*).

De igual manera, las trabajadoras del sector público en los países miembros de la OCDE aún están muy representadas en puestos secretariales: ocupan cerca de 65% de estos puestos. En Austria y Eslovenia, por ejemplo, aproximadamente 90% de estos puestos los ocupan mujeres (véase la Figura 3.3). Esta tendencia es consistente con la marginación tradicional del trabajo, en la que es común que las mujeres tengan los empleos de menor nivel y salario. Los logros de las mujeres en la educación superior les permiten aumentar su presencia en la esfera profesional en la mayoría de los países de la OCDE. No obstante, aún se agrupan en varias categorías ocupacionales debido a las diferencias de género presentes en las áreas de estudio. Existe la creencia extendida de que las preferencias de mujeres y hombres en los campos de estudio ayudan con firmeza a perpetuar la marginación en los mercados laborales, con una baja presencia de mujeres en el sector de los negocios y una concentración de ellas en las áreas de salud, asistencia social, administración y educación (OECD, 2012a). Sin embargo, la marginación ocupacional aumenta significativamente entre los 27 y 35 años de edad, lo que sugiere que la distribución de las mujeres en las diversas ocupaciones no se rige necesaria y exclusivamente por las preferencias previas al ingreso al mercado laboral relacionadas con la educación y las carreras (UCEA, 2011). Los trabajos de medio tiempo, los que en su mayoría están ocupados por mujeres y vinculados a las atenciones y obligaciones familiares, pueden ser factores que también inciden en la marginación horizontal.

Figura 3.3. **Proporción de puestos del gobierno federal ocupados por mujeres, por grupos ocupacionales (2010)**



Nota: Los datos de Luxemburgo, Portugal, Eslovenia y Suecia son de 2011, no de 2010. Los datos de Francia son de 2009, no de 2010. Los datos de Países Bajos son equivalentes a tiempo completo. Los datos de Suiza sobre puestos secretariales también incluyen puestos de técnicos.

Fuente: OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, basado en datos de OECD 2011, *Survey on Gender in Public Employment*.

Si bien las mujeres por lo general están bien representadas en el sector laboral público de los países miembros de la OCDE, continúan en rezago en cuanto a posiciones de liderazgo y administración. A pesar de algunas variaciones importantes entre los países de la OCDE (de menos de 10% en Suiza y 30% en Estados Unidos de América [US Equal Employment Commission, 2011] a cerca de 50% en Polonia), las mujeres constantemente ocupan menos de la mitad de los puestos de diseño y toma de decisiones, al representar en promedio solo 28.6% de los niveles superiores en todos los países de la OCDE.

No obstante, los cambios generacionales, los crecientes niveles de educación y el cambio de perspectivas como resultado de una nueva realidad socioeconómica y de los esfuerzos sostenidos para alcanzar la igualdad de género contribuyen a aumentar la cantidad de mujeres en puestos gerenciales (en mandos medios principalmente). Así, en promedio en los países de la OCDE 39.7% de los puestos de mandos medios los ocupan mujeres, aunque con variaciones importantes entre países, algunos de los cuales (Estonia, Eslovenia, Portugal y Polonia) no solo consiguen la paridad de género sino que tienen una mayoría de puestos en esta categoría ocupados por mujeres. Por ejemplo, en Polonia más de 60% de los mandos medios los ocupan mujeres —la proporción femenina en puestos superiores del servicio público rebasa 47%—. ⁷ En Canadá, la representación de las mujeres en mandos medios (EX menos 1 y EX menos 2) ⁸ aumenta gradualmente, con 38.2% del nivel EX menos 1 conformado por mujeres, y EX menos 2, por 47.2% (Treasury Board of Canada Secretariat, 2011). En Australia, donde siete de cada diez parlamentarios federales estatales son hombres (lo que no ha variado en los últimos diez años), la situación en el servicio público ha mejorado: la proporción de mujeres en niveles superiores y mandos medios creció de 35% en 2002 a 46% en 2012 (Australia Bureau of Statistics, enero de 2013). El aumento de la representación de la mujer en mandos medios es un factor importante para reducir las brechas de género en ese nivel, pues los mandos medios conforman la base natural de candidatos para los puestos superiores en la mayoría de los países, particularmente en consideración de la tendencia al envejecimiento del servicio civil. De igual manera, la mayor cantidad de mujeres en la categoría profesional —más de la mitad (54.1%)— es congruente con la consecución de educación superior y también aumenta la oferta de talento para ambos niveles administrativos. En algunos países, como Irlanda, se han creado iniciativas específicas para apoyar a las mujeres con talento para mandos medios en su avance hacia los niveles superiores (European Commission, 2012). Esas iniciativas se centran principalmente en capacitaciones y programas de desarrollo de liderazgo y gerenciales (véase el Capítulo 2 para más detalles).

Las políticas públicas para abordar la marginación ocupacional provocada por la marginación de género tienen como desafío la naturaleza compleja del problema y la cantidad de intereses involucrados. Sin embargo, por sus amplias implicaciones, es importante incluir las brechas salariales. Por ejemplo, se calcula que la marginación ocupacional en Nueva Zelanda explica 30% de la brecha salarial de género, lo que da lugar a la acción directa del gobierno (New Zeland Ministry of Women's Affairs, 2011). Las iniciativas del Ministerio para los Asuntos de las Mujeres de Nueva Zelanda incluyen investigar y abordar las barreras que enfrentan en industrias dominadas por hombres. El Ministerio estableció la red Las Mujeres en el Comercio, conducida por mujeres comerciantes para mujeres comerciantes.

Con estudios de caso de mujeres exitosas en áreas de predominio masculino se intenta promover el interés para que las mujeres se involucren más en esas profesiones. En muchos países se han hecho esfuerzos significativos para que más niñas y mujeres estudien ciencias y tecnologías como medio para romper con la segregación ocupacional. Las iniciativas alemanas el Día de las Niñas y Nuevos Senderos para Niños han influido con éxito en las preferencias vocacionales y profesionales de niños y niñas.⁹ En España se estableció un plan específico de acción para la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad de información (véase el Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. Plan de Acción para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Sociedad de la Información de España

En las últimas décadas España mostró un progreso espectacular en la igualdad de género: entre 1998 y 2007, la proporción de empleo de las mujeres se incrementó de 35.8% a 54.7%; el número de ministras en la cámara baja, de 13.3% a 36.3% entre 2004 y 2011; y 50% de los ministros de más alta jerarquía en España eran mujeres (De Luis, 2012). Los cambios legislativos (Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres), seguidos de un plan de acción concreto (el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011), contribuyeron en gran medida a esos resultados.

El Plan de Acción para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Sociedad de la Información parte de las directrices estratégicas del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 en el marco del Plan Avanza (políticas públicas de la Sociedad de la Información de España, lanzada en 2006). De acuerdo con el Plan, todos los programas públicos para el desarrollo de la sociedad de la información incluyen la consideración eficaz del principio de oportunidades iguales entre mujeres y hombres en su diseño e implementación. El gobierno promueve la incorporación total de las mujeres en la Sociedad de la Información mediante programas específicos, especialmente de acceso y capacitación, teniendo en cuenta las iniciativas de grupos con alto riesgo de exclusión y de áreas rurales.

El Plan de Acción se articula en torno a siete ejes de intervención para conseguir la igualdad en la sociedad de la información, de manera que se transforma en un vehículo para la igualdad:

- al incrementar el acceso de las mujeres a la sociedad de la información;
- al mejorar e incrementar el uso que dan las mujeres a las tecnologías de la información y comunicación;
- al elaborar contenidos que promuevan la igualdad de género en la sociedad de la información;
- al incrementar la importancia de la mujer en los sectores de las tecnologías de la información y comunicación.
- al promover el conocimiento sobre la igualdad de género en la sociedad de la información.
- al fomentar el constante intercambio, difusión y comunicación de valores que fortalezcan la igualdad en la sociedad de la información, y
- al influir en las políticas públicas y en los representantes de las tecnologías de la información y comunicación con el objetivo de incrementar la igualdad de género en la sociedad de la información.

Recuadro 3.2. Plan de Acción para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Sociedad de la Información de España (Cont.)

El Plan de Acción para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Sociedad de la Información es un paso importante para abordar la segregación de género digital y las brechas de género ocupacionales, y un ejemplo de intensificación de la igualdad de género en la práctica. El Programa para Igualdad de Género en la Sociedad de la Información es una iniciativa del Plan Avanza, que ofrece financiamiento a las ONG para proyectos encaminados a enseñar a las mujeres habilidades de tecnologías de la información y comunicación e incrementar sus oportunidades de empleo.

A petición del gobierno de España, la OCDE realizó una evaluación de pares del Plan Avanza, el cual concluyó que se progresó considerablemente hacia la disminución de las distancias digitales seleccionadas (geográficas, de edad, socioeconómicas y de género) en España. Las entrevistas de evaluación revelaron que entre esas cuatro áreas seleccionadas el cierre de la brecha de género ha sido lo menos exitoso, aunque más de 60% de los entrevistados considera que el Plan Avanza tuvo un impacto positivo en la brecha de género (entre ellos, casi 16% define el impacto como considerable y alrededor de 47% como limitado). Estos resultados demuestran la complejidad de las dificultades debidas a diferencias de género y de establecer la base para los objetivos del Plan Avanza 2.

Fuentes: Gobierno de España (2008), *Action Plan for Equality between Women and Men in the Information Society*; De Luis, P. (2012), “Women in Economic Decision-Making in Spain”, documento presentado en el EU Forum on Exchange of Good Practices on Gender Equality, Noruega; OECD (2010f), *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain's Plan Avanza*, OECD Publishing.

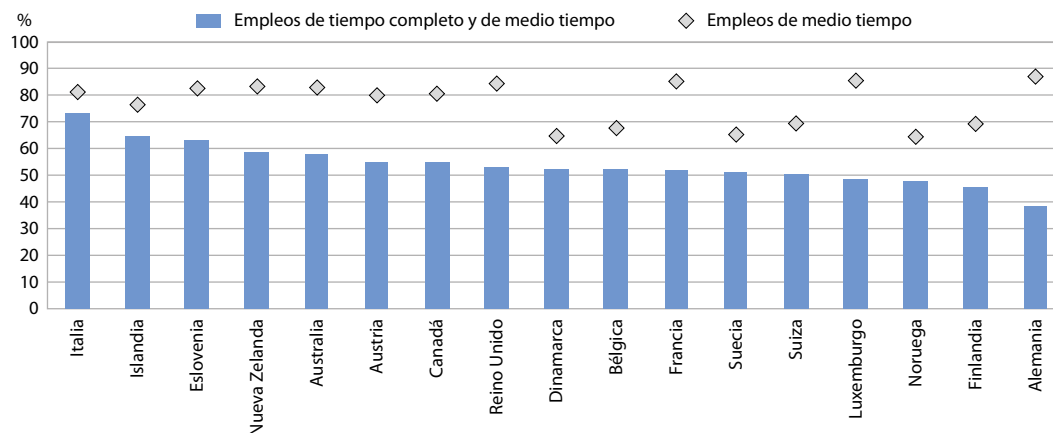
Mujeres en empleos de tiempo completo y de medio tiempo

Desde la década de 1980, el aumento de puestos de medio tiempo en algunos países y la expansión de empleos en el sector público en otros son algunos factores que contribuyen a que haya más mujeres económicamente activas (OECD, 2012a). Al igual que en el sector privado, es más factible que haya en el sector público más mujeres que hombres en puestos de medio tiempo, aunque la participación de los hombres en puestos con este tipo de horario también aumentó en los países de la OCDE (*ibid.*). En promedio, 30% de las mujeres empleadas en el sector público en países de la OCDE que participaron en el estudio trabaja medio tiempo (véase la Figura 3.4). La proporción promedio del total de puestos de medio tiempo es 19%; de este porcentaje, 77.6% lo ocupa las mujeres. Esta cantidad desproporcionada de mujeres trabajadoras de medio tiempo en la administración federal se acentúa más en Alemania, Luxemburgo, y Francia, donde las mujeres representan más de 85% en este sector de horarios de trabajo.

Más de la mitad de las mujeres (54%) que trabajan en puestos de medio tiempo están en el grupo de ocupación profesional, 36%, en puestos secretariales, y 5%, en mandos medios; menos de 1% ocupa algún cargo de nivel superior.

Hay dos tipos de puestos de medio tiempo: voluntario y no voluntario. Los trabajadores que preferirían tiempo completo se consideran de medio tiempo “no voluntario” (OECD, 2010b), aunque esas definiciones pueden carecer de precisión (*ibid.*). El trabajo de medio tiempo voluntario ha demostrado brindar a las mujeres una mayor satisfacción personal (pero no a los hombres).¹⁰

Figura 3.4. **Representación de las mujeres en empleos de tiempo completo y medio tiempo en el gobierno federal (2010)**



Nota: Los datos de Luxemburgo, Eslovenia y Suecia son de 2011, no de 2010. Los datos de Francia son de 2009, no de 2010. Los datos de Países Bajos son equivalentes a tiempo completo.

Fuente: OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, basado en datos de OECD 2011, *Survey on Gender in Public Employment*.

El trabajo de medio tiempo ofrece una alternativa llamativa a quienes buscan mayor flexibilidad en el equilibrio vida-trabajo; es de interés particular, no exclusivo, para las mujeres trabajadoras con hijos. En Reino Unido, las mujeres solas sin hijos son 6% más propensas que los hombres sin hijos a trabajar medio tiempo; esta probabilidad aumenta a 24% para quienes están casadas pero no tienen hijos y hasta 50% de las casadas con hijos pequeños (World Bank, 2012). De hecho, las responsabilidades familiares, por lo general asociadas a las mujeres, explicarían en gran medida el uso desproporcionado de las mujeres de estos horarios laborales. Las actividades de cuidados y atención conforman uno de los tipos principales de los trabajos no remunerados, y existen grandes diferencias en la cantidad de tiempo que las mujeres dedican a los trabajos de cuidados y atención en comparación con los hombres (OECD, 2012a). Por lo general, las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres a cuidados familiares (de niños o adultos) como actividad primaria. Las diferencias más grandes se registran en México y Turquía, lugares donde las mujeres destinan a los cuidados familiares un promedio de cuatro horas por semana más que los hombres (*ibid.*). Esto puede conducir a un mayor uso de trabajos de tiempo parcial u otros arreglos flexibles por las mujeres empleadas. La falta de guarderías accesibles contribuye a la mayor preferencia por empleos de medio tiempo, como sugiere la proporción más grande del total de empleo de mujeres en los países donde el costo de estos cuidados es significativamente más alto (*ibid.*).

Además, si bien la flexibilidad de los puestos de medio tiempo representa una oportunidad de corto plazo (pese a las menores compensaciones y beneficios), el empleo de medio tiempo a la larga puede tener efectos indeseables, en especial respecto de oportunidades laborales, desarrollo de capital humano y, en consecuencia, montos de pensiones, lo que contribuye a mayores índices de pobreza en la vejez entre mujeres (*ibid.*). El acceso a oportunidades

de entrenamientos, enseñanza y liderazgo es limitado para los empleados de medio tiempo en la mayoría de los países de la OCDE. De hecho, la evidencia en Australia, Alemania y Suiza sugiere que las mujeres que no trabajan tiempo completo tienden a estar menos representadas en puestos gerenciales. Más aún, el trabajo de medio tiempo contribuye a acrecentar las brechas de salarios y pensión, de manera que ocasiona consecuencias de largo alcance más allá de los años de actividad intensa dedicada a la atención de los hijos —que por lo general son la razón para preferir ese horario—. Este tipo de horario también se asocia a empleos más precarios y de menor calidad, considerados menos compatibles con los puestos de liderazgo ejecutivo, lo que contribuye a reforzar la persistencia de las trayectorias profesionales diferenciadas para hombres y mujeres. Los estudios longitudinales muestran que solo una proporción pequeña de las mujeres que trabajan medio tiempo llega a trabajar tiempo completo; de 1990 a 1995 solo 2.7% de las alemanas y 4.1% de las británicas lograron desplazarse del desempleo a trabajar medio tiempo y de ahí al tiempo completo (O'Reilly y Bothfeld, 2002).

Por ende, se necesitan acciones mejor concertadas del gobierno al introducir políticas públicas y rutas de transición que apoyen la transición de un trabajo de medio tiempo a uno de tiempo completo, empleos bien remunerados para las mujeres; y retirar barreras fiscales para aumentar la voluntad de las mujeres a trabajar tiempo completo y permitirles expectativas profesionales de largo plazo. Estas y otras respuestas de políticas públicas se analizan más en este capítulo.

Representación de las mujeres en la fuerza laboral del sector público y la crisis económica

Si bien aún faltan datos más específicos sobre los efectos causados por la más reciente crisis económica en los puestos del servicio público ocupados por mujeres, se observan algunas tendencias en países de la OCDE que permiten suposiciones generales. La crisis económica de 2007-2008 y los efectos subsecuentes, en especial laborales, representan un riesgo importante tanto para mujeres como para hombres y la agenda de igualdad de género en las actividades de todos los sectores, lo que incluye al sector público. La crisis afectó a hombres y mujeres de diversas formas, y en la mayoría de los países de la OCDE la brecha por género en el empleo disminuyó, en especial durante las primeras etapas de la crisis. A excepción de Israel, Corea, Polonia y Suecia, las brechas por género en el empleo en los países de la OCDE se redujeron en tres años (2007-2009) a partir de la crisis económica (OECD, 2012a). Por ejemplo, en Irlanda, la tasa de empleo entre mujeres aumentó de 45% a 61% entre 1999 y 2007, y la de los hombres permaneció relativamente estable. No obstante, cuando la crisis económica pegó, la tasa de empleo entre los hombres cayó de 78% a 73%, y la de las mujeres, de 61% a 59% en tan solo un año. Como resultado, la brecha de empleo disminuyó a 14 puntos porcentuales en 2008 (Barry y Vasquez del Aguila, 2009). En la UE, la brecha de empleo declinó 3.2 puntos porcentuales: de un pico de 14.1 puntos antes de la recesión a 10.9 puntos en el primer trimestre de 2012 (European Commission, 2013). Esta reducción se debió en gran medida a la pérdida de empleos en los sectores dominados por

hombres (de manera relevante, construcción y manufactura) y al aumento de horas trabajadas por las mujeres. También las mujeres quedaron un tanto menos afectadas, en comparación con crisis anteriores, por su lugar en el mercado laboral. Las mejoras laborales debidas a una mayor escolaridad y experiencia reciente en el mercado de trabajo permitieron disminuir el impacto en empleo de las mujeres. Sin embargo, después de un tiempo de que comenzara la crisis, el desempleo comenzó a aumentar también entre las mujeres (OECD, 2012a). Las mujeres resienten efectos indirectos cuando se invierte menos en el desarrollo del capital humano y las perspectivas de empleo disminuyen por la crisis. Un aumento en la carga de trabajo y horas laborales, y una intensidad mayor de trabajo para los empleados restantes también afectan a las mujeres de manera negativa (Vaughan-Whitehead, 2012).

La necesidad de implementar planes de consolidación fiscal y de restaurar las finanzas públicas por la desaceleración económica también genera presión en el sector público. Sin embargo, puede ser que las mujeres en este sector hayan sido más afectadas que los hombres porque tienen mayor presencia. Como parte de los programas de consolidación fiscal, muchos países de la OCDE anunciaron recortes de personal en el sector público, sea directamente o por congelar plazas de los servidores que se jubilan; algunos países ya implementaron este proceso y otros están en vías de hacerlo. El informe de la Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres 2012* muestra las consecuencias de las medidas de austeridad implementadas por los gobiernos que afectan directamente a la administración pública. Países de la OCDE como Islandia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos de América han dejado de contratar o recortaron personal. En Estados Unidos de América, las mujeres ocupaban 70% de los 765 000 empleos recortados del sector público entre 2007 y 2011. Se espera que el gobierno de Reino Unido recorte 850 000 puestos del sector público hacia 2017, con implicaciones graves para el sector laboral de predominio femenino (ILO, 2012). En algunos países de la OCDE como Reino Unido y Estonia se emprendieron medidas como congelamiento de salarios o suspensión de bonos por desempeño, lo que perjudica a los empleados. También existen ejemplos de un retroceso en políticas públicas de igualdad, como la supresión del Ministerio para la Igualdad en España, o recortes de presupuesto destinado al órgano de equidad en Reino Unido, a la par con la implementación de manera parcial de la Ley de Igualdad (Rubery, 2012).

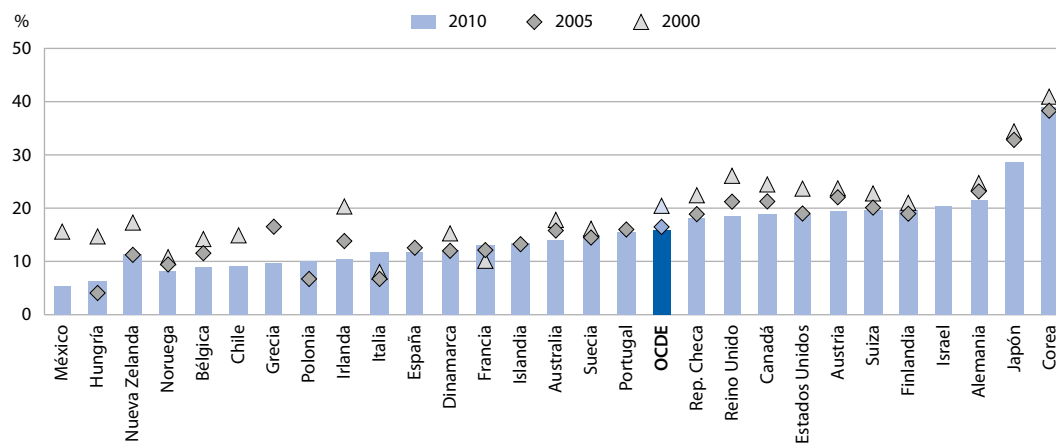
La crisis económica afectó sobre todo a los empleados temporales, lo que empeoró su situación ya de por sí precaria. En general, es más probable que haya mujeres trabajando por contratos temporales que hombres. Esto es particularmente cierto en Finlandia, Japón y Corea. En contraste en Estonia, Hungría, México y Federación de Rusia, una proporción extensa de mujeres trabaja en el sector público y tiene más probabilidad de contar con contratos permanentes que sus homólogos masculinos (OECD, 2011g). Si bien trabajar en el sector público puede contribuir a la seguridad laboral femenina, la última crisis económica mostró que el sector público no es inmune a los recortes de personal y de plazas. Las condiciones económicas y laborales inestables además de los recortes al gasto público pueden servir como incentivos no solo a los empresarios del sector privado sino también a los empleadores del sector público para favorecer contratos temporales o de medio tiempo, y reducir el gasto destinado a enseñanza y desarrollo. Estas medidas potenciales afectarían

a todos los empleados y en particular a las mujeres, pues ellas se inclinan más a aceptar empleos temporales o de medio tiempo.

Un estudio reciente sobre el tiempo destinado a cuidados y atención, al investigar los efectos de las crisis financieras en Estados Unidos de América, comparó a los trabajadores del gobierno federal con los del sector privado. Los resultados mostraron que las madres trabajadoras en el servicio federal destinaban 20 minutos menos por día a actividades de atención o de cuidado en comparación con el grupo del sector privado (Mastracci, 2013). No obstante, las madres que trabajan en el servicio federal destinaban más tiempo al trabajo que las madres del sector privado, lo que motiva preguntar por la posibilidad de cambiar la cultura laboral en el sector público en la economía posterior a la crisis y por el sentido real del equilibrio trabajo-vida en las nuevas condiciones (ILO, 2012).

Además de las reducciones del gasto en el sector público, los cambios debidos a los recortes en programas sociales, como apoyo a la atención de la gente de la tercera edad o cuidado infantil, afectarían más la participación femenina en la fuerza laboral del sector público. La

Figura 3.5. Brecha salarial entre géneros de empleados de tiempo completo (2000, 2005 y 2010)



Notas:

a. La brecha salarial se define como el promedio de la diferencia entre los salarios masculinos y femeninos dividida entre el promedio de los salarios masculinos.

b. Los ingresos estimados en los cálculos se refieren a los ingresos brutos de los trabajadores asalariados de tiempo completo. Sin embargo, esta definición puede variar ligeramente de un país a otro. Hay más información con fuentes de datos nacionales y conceptos de ingresos para los cálculos en www.oecd.org/employment/outlook.

c. Los datos no se ajustaron por paridad del tiempo laboral entre los empleados de tiempo completo.

d. Para la República Checa, los datos de 2000 se refieren a 1999 (no a 2000); para Italia y Suiza, los datos de 2005 se refieren a 2004 (no a 2005). Los datos de Nueva Zelanda los proporcionaron las autoridades nacionales en 2014.

e. La brecha salarial por género no ajustada se calcula como la diferencia entre el promedio de los ingresos de hombres y mujeres en relación con el promedio de ingresos de los hombres.

Fuente: Basado en OECD (2012a), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París.

mayor atención en respuestas y medidas económicas inmediatas, y un alejamiento del riesgo de políticas públicas de desarrollo con orientación social provocaron un mayor debilitamiento de la participación femenina en los trabajos de todos los sectores y de los planes para la igualdad de género. En países que experimentaron la consolidación fiscal más significativa (como Grecia, España y Portugal), se redujeron las asignaciones presupuestarias y beneficios monetarios de largo plazo; esto tuvo un impacto desproporcionado en las mujeres, según un informe para la Comisión Europea (Bettio *et al.*, 2013). Son notables la reestructuración del gasto en la seguridad social (pensiones), los recortes de servicios públicos y salarios del sector público, así como la reducción planeada o en curso del empleo público, y el aumento de la pobreza es más pronunciado en grupos particulares de mujeres, como las pensionadas en Grecia (*ibid.*). Es importante realizar más estudios para entender el impacto de la última crisis económica en las mujeres y el empleo en el sector público para hacer los ajustes apropiados y futuras políticas públicas de desarrollo para no perder los avances en igualdad de género y asegurar los esfuerzos sostenidos hacia la reducción de la brecha de género.

La brecha salarial

Las brechas salariales del empleo total (medidas a partir de 50% del ingreso promedio) se han reducido, pero aún son significativas: 15% en promedio en los países de la OCDE (portal de OECD Gender, OECD, 2013c). Si bien hay investigaciones que muestran la importancia de analizar las disparidades en los salarios originadas por el género, basadas en las disparidades llamadas brechas salariales “ajustadas” (*adjusted wage gap*), la metodología para calcular estos ajustes en las brechas salariales no están estandarizadas y por ende la información aún es escasa (véase el Recuadro 3.3). Las estimaciones de los ingresos para los cálculos se refieren a los ingresos brutos de los salarios de tiempo completo y trabajadores asalariados.

Recuadro 3.3. Brecha salarial ajustada y no ajustada

La brecha salarial de género no ajustada (*Gender Pay Gap*, GPG) representa la diferencia entre el promedio del ingreso bruto por hora de hombres y mujeres, expresada como porcentaje del promedio del ingreso bruto por hora de los empleados varones. La GPG registrada por Eurostat abarca todas las actividades económicas excepto agricultura, pesca y administración pública, y establecimientos comerciales con al menos diez empleados. Los ingresos brutos por hora incluyen pagos de horas extras y excluyen pagos irregulares (como bonos); se incluye a trabajadores de medio tiempo. Los ingresos promedio aplicados para calcular la GPG se calculan como medias aritméticas. Este indicador es “no ajustado” porque no toma en cuenta las características individuales que pueden explicar parte de la diferencia de ingresos, como diferencias en educación, edad o experiencia en el mercado laboral entre hombres y mujeres.

La brecha ajustada mide la disparidad en los salarios por hora que existiría si las empleadas y empleados fueran similares en ciertas características personales claves, como educación o edad. Esta brecha es de interés especial para las políticas públicas, pues la disparidad salarial medida no puede justificarse con base en la productividad.

Fuente: European Commission (2013), “The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies”, resumen informativo.

El sector público en los países de la OCDE muestra una segregación ocupacional horizontal y brechas salariales por género menores (OECD, 2009; y Anghel *et al.*, 2011). La clasificación de empleos y esquemas salariales contribuyen a evitar brechas salariales amplias en el sector público. En Austria, por ejemplo, la brecha de género en relación con los ingresos medios se estimó en alrededor de 15% en 2011 en el servicio civil federal (se redujo de 15.8%, reportado en 2010) en comparación con 21% en el mercado laboral total (Government of Austria, 2011). En Reino Unido, la brecha de género en el sector privado durante 2012 fue de 18.4% (de 23.7% registrado en 1997), y en el sector público, de 9.8% (de 13.5% en el mismo periodo) (Perfect, 2013). En el servicio público de Canadá, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres decreció de 17.7% en 1999-2000 a 9.4% en 2011-2012 (Treasury Board of Canada Secretariat, 2009).

No obstante, las brechas salariales de género existen y persisten en el sector público de los países de la OCDE, y a menudo reflejan el área de trabajo, escolaridad, experiencia y permanencia laboral, edad, antigüedad en el trabajo, cantidad de tiempo extra realizado, y la presencia de una gestión responsable. El empleo temporal o de medio tiempo, las responsabilidades de los cuidados y las preferencias ocupacionales o vocacionales asociadas a las mujeres explican hasta cierto grado la persistencia de las brechas salariales. Las brechas de ingreso también son mayores en el extremo superior de la distribución salarial, lo que muestra la llamada barrera invisible. Otros factores, como la discriminación, también contribuyen a que persistan las brechas salariales de género. La discriminación, a pesar de que rara vez es directamente visible o medible, con frecuencia se considera un factor que contribuye a la cuarta parte restante de las brechas salariales de género inexplicables (OECD, 2008). De hecho, los reportes recientes de Estados Unidos de América destacan que durante un permiso de ausencia (por ejemplo, para atender a los hijos) una mujer puede perder de 3% a 9% de su salario anual en comparación con quienes tienen un trabajo continuo (US Equal Employment Opportunity Commission, 2011).

La brecha salarial de género en el sector público es menor para las trabajadoras más jóvenes. Por ejemplo, en Canadá, para los servidores públicos menores de 35 años, donde se contrata a mujeres y hombres con mayor escolaridad para los empleos mejor pagados, en 2011-2012 la brecha salarial de género fue de solo 2.1%, menor del 3.4% reportado en 2009-2010 (Treasury Board of Canada Secretariat, 2009). La brecha salarial de género es también la más baja entre los empleados más jóvenes en la mayoría de los países de la Unión Europea (European Commission, 2013). Esto puede reflejar que las mujeres jóvenes aún no interrumpen su trayectoria laboral. Además, las mujeres de más edad quizá no hayan logrado beneficiarse de las medidas específicas para la igualdad, debido a que no aún existían cuando comenzaron a trabajar. Una cobertura sindical más amplia en el sector público explica también la menor brecha salarial observada en este sector. Los países con una tasa alta de sindicatos tienden a tener una baja dispersión salarial, mientras que la caída de la cobertura sindical en las últimas dos décadas se ha acompañado de una mayor desigualdad salarial (OECD, 2012a).

Como los beneficios de las jubilaciones con frecuencia se relacionan con los ingresos, las diferencias en los perfiles de las trayectorias de hombres y mujeres con frecuencia provocan claras disparidades de género en el pago de pensiones (*ibid.*). En consecuencia, las mujeres de la tercera edad corren mayores riesgos de empobrecerse. Se calcula que la pobreza de las mujeres de más de 65 años es 1.5 veces más alta que la de los hombres de la misma edad (*ibid.*). Reducir las brechas laborales y salariales con políticas públicas eficaces contribuirá a disminuir y a la larga eliminar las brechas en las pensiones, al reducir la probabilidad de que las mujeres mayores sufran penurias.

Si bien la igualdad de ingresos es fundamental para la igualdad de género, no basta asegurar un salario igual por trabajo igual. Asegurar que los trabajos de valor igual —es decir, que requieran calificaciones similares— se paguen de forma equitativa (igualdad de salarios) es imperativo para reducir las brechas salariales (véase el Recuadro 3.4). De hecho, 95% de todos los países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE reportaron haber introducido provisiones legales para garantizar la igualdad de pago (mismo pago para mujeres y hombres por el mismo trabajo), y 85%, la equidad de pago (mismo pago por trabajo de mismo valor que requiere calificaciones similares, aunque no sea necesariamente la misma labor) (*ibid.*), aunque 40% de los países participantes —como Australia, Bélgica, Países Bajos, Suecia, España y Suiza— evalúan con regularidad los empleos para garantizar igualdad salarial (véase la Figura 3.7). Alemania y Suiza también aplican una herramienta de autoevaluación, *Logib*, que permite a los administradores revisar estadísticamente sus políticas salariales, identificar posibles inequidades salariales de género, evaluar brechas salariales de la empresa y dar cuenta de las características de calificación de los empleados, hombres y mujeres (OECD, 2012a). En Estados Unidos de América, el gobierno lanzó un concurso abierto —Reto de la Aplicación de Igualdad de Pago— para desarrollar nuevas herramientas de educación, destinadas al público, acerca de las brechas salariales de género y promover un pago igual para las mujeres (White House Council, 2012).

Además, conforme cada vez más servicios públicos de países de la OCDE adoptan sistemas de pago basados en evaluaciones de desempeño, se presta más atención a eliminar sesgos y discriminación de género, a menudo subconscientes. Por ejemplo, vincular los sistemas de pago y ascensos a la antigüedad y la experiencia puede inadvertidamente discriminar a las mujeres (y a los trabajadores más jóvenes). Como las mujeres invierten tiempo —con frecuencia años— en casa al cuidado de los hijos, estos sistemas tienden a favorecer a los hombres, pues a pesar de tener la misma edad que sus compañeras pueden haber acumulado más años de antigüedad o experiencia. Si bien la dependencia del criterio de antigüedad para pagos y ascensos está cambiando en varios países a partir de la decisión reciente de la Corte Europea de Justicia (Court of Justice of the European Union, 2006), no deja de ser un desafío. Además, en el informe de 2007 sobre evaluación de desempeño en los servicios públicos de los países de la Unión Europea se argumenta que hubo indicadores de que a los empleados de más edad, mujeres, personas con discapacidades, servidores públicos en niveles superiores y trabajadores de medio tiempo se les discriminaba de manera negativa o positiva. El autor cita una evaluación de la Oficina del Gabinete del Reino Unido

(“Equality in Performance Review — Progress Report May 2003”) en la que se hace notar que a los trabajadores de medio tiempo (en su mayoría mujeres) se les califica con desventaja, las mujeres de tiempo completo tienen una evaluación con frecuencia más favorable que los hombres, y que los funcionarios públicos de niveles superiores tienen más posibilidades de quedar mejor valorados que otros empleados (Demmke, 2007). Una vez reconocido este desafío, en varios países se introdujeron medidas para interpretar los resultados de las evaluaciones, recurrir a un asesor para evitar sesgos discriminatorios en las evaluaciones y asegurar que las remuneraciones basadas en el desempeño se basen en el desempeño individual y no en prejuicios. Por ejemplo, el Ministerio del Interior alemán publicó un código donde se requiere al asesor que evite la discriminación en el proceso de evaluación: “Ni las expectativas de roles por género ni las percepciones formadas por los estereotipos pueden afectar la interpretación. Los trabajadores a distancia y empleados de medio tiempo han de evaluarse con los mismos estándares que los de tiempo completo. Un horario más corto de trabajo no debe tener un impacto negativo en la evaluación del desempeño. En cambio, la calidad y la cantidad del trabajo es lo que debe evaluarse en proporción con horario laboral más breve”.

Recuadro 3.4. Equidad salarial de género: ejemplo de definición del gobierno federal de Canadá

La equidad salarial requiere que a mujeres y hombres en el mismo establecimiento se les pague lo mismo por un trabajo de igual valor. Su objetivo es detener la subvaluación del trabajo tradicionalmente desempeñado por mujeres. No es lo mismo que “igualdad salarial”, que se refiere al concepto más simple de “salario igual por trabajo igual”. La igualdad salarial solo permite comparar empleos similares en un establecimiento y no aborda todos los aspectos de la discriminación salarial por razones de género.

El valor del trabajo se evalúa con cuatro factores: habilidad, esfuerzo, responsabilidad y condiciones laborales. También proporcionan criterios para examinar si diferentes trabajos son parte del mismo establecimiento, plantear una escala para determinar si los trabajos son predominantemente de hombres o de mujeres, y delinear factores razonables que puedan justificar diferencias salariales. La evaluación de los salarios abarca todas las formas de remuneración, inclusive salario, comisiones, prima vacacional, indemnización por despido y bonos. También incluye contribuciones patronales a fondos o planes de pensión, planes de discapacidad de largo plazo y todas las formas de planes de seguro médico. Además, esta definición abarca un valor razonable para vivienda, pagos en especie y cualquier otro beneficio recibido directa o indirectamente del empleador.

Las diferencias en los sueldos de hombres y mujeres que realizan trabajos de igual valor en el mismo establecimiento se permiten si se deben a uno de los “factores razonables”, que puede incluir diferencias en índices de desempeño, antigüedad, degradación, rehabilitación o designaciones de capacitación temporal, escasez laboral interna, tasas regionales de pago y reclasificación o degradación de un puesto.

Fuentes: Government of Canada Labour Programme (2014), “Introduction to Pay Equity”, www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/pay/intro.shtml.

Por último, hay datos recientes de un declive (no ajustado) en la brecha salarial en el sector privado entre 2007 y 2010 en 16 de 25 países miembros. Esto se debe en gran medida a que el trabajo de los hombres se ha visto más afectado negativamente que el de las mujeres en el sector privado durante la reciente recesión económica (también porque la mayoría de las mujeres trabaja en el sector público). Además, al menos 10% de los trabajadores y 6% de las trabajadoras sufrieron una disminución de sus ingresos por hora durante los tres primeros años de la recesión (European Commission, 2013). Según datos de Eurostat, las mayores reducciones (entre 3 y 5%) son evidentes en Lituania, Países Bajos y Eslovenia, reducciones moderadas en Dinamarca, Chipre,^{11,12} Malta, Polonia, Suecia, República Eslovaca y Reino Unido, y un declive de menos de 1% en Bélgica, Francia, Finlandia, Luxemburgo, Rumania y España. El reporte de la UE muestra que tres factores principales contribuyeron al declive de la brecha salarial por género: recortes en componentes extra salariales (bonos), segregación ocupacional por sectores y, en algunos países, políticas públicas de igualdad salarial. Por ejemplo, la evidencia de Bélgica muestra que el declive de la brecha salarial de 0.7%, entre 2007 y 2009 se debió básicamente a la reducción de las disparidades de los bonos: si bien la reducción de la brecha en el salario base fue de -0.3%, se compensó con una reducción mayor en los bonos (-1.9%). Además, la evidencia de Bélgica, Finlandia, Noruega y República Eslovaca muestra que, por la desigual distribución de trabajadores y trabajadoras en distintos sectores y entre las esferas privada y pública, con los hombres concentrados en los sectores afectados por la recesión (construcción, finanzas y manufactura), los salarios de los hombres estuvieron más expuestos al declive durante el periodo de recesión. Esto también se debe a que la brecha salarial de género tiende a ser más amplia en el sector privado, el cual fue significativamente más afectado por la recesión en comparación con el sector público, donde la brecha salarial parece más limitada y las mujeres tienen más presencia.

En general, también se espera que la brecha salarial disminuya conforme más mujeres ingresen a los rangos gerenciales, trabajen en grupos tradicionalmente considerados masculinos y obtengan más escolaridad. Esta tendencia también puede apoyarse en una participación masculina más activa en las responsabilidades de cuidados domésticos en virtud de la introducción de permisos parentales y de paternidad, que permiten a las mujeres aceptar más responsabilidades laborales.

Políticas de recursos humanos con perspectiva de género en el sector público

Los pasos activos emprendidos por la mayoría de los gobiernos de la OCDE para que sus empleados, mujeres y hombres, cuenten con oportunidades iguales han contribuido a reducir la brecha laboral de género en lo general y en el gobierno federal en particular. Las mujeres ahora están bien representadas en los puestos del sector público en general, pero persisten desequilibrios de género significativos en los puestos gerenciales y de liderazgo, en los de medio tiempo y temporales, en categorías ocupacionales, y por ende en los ingresos. Algunas pruebas iniciales sugieren que el progreso alcanzado en la reducción de la brecha de género en el sector público se puede asociar a las medidas activas para garantizar la igualdad de género (OECD, 2012a). Por tanto, se confirma la importancia de diseñar e implementar políticas públicas con perspectiva de género para mejorar los resultados en el sector público.

Recuadro 3.5. Esfuerzos de los países de la OCDE para reducir la persistente brecha salarial de género en el mercado laboral general y en el sector público

La mayoría de los países de la OCDE introdujo medidas para reducir la brecha salarial de género. Las cuales incluyen:

Austria — De acuerdo con el Plan de Acción Nacional para la Igualdad de Género en el Mercado Laboral y las reformas subsecuentes a la Ley de Igualdad de Trato, desde 2011, los empleadores (incluso el servicio civil) están obligados por ley a recopilar informes sobre las percepciones promedio de mujeres y hombres. El ombudsman de la Igualdad de Trato y la Comisión de Igualdad de Trato tienen un papel clave en la revisión de denuncias. Otras medidas en diferentes campos de acción, como el de balance entre el trabajo y la vida personal, también contribuyen a reducir la brecha salarial.

Finlandia — El Programa de Igualdad Salarial —plan de acción conjunta establecido por el gobierno, organizaciones centrales del mercado laboral y confederaciones patronales— busca reducir la brecha salarial de 18% o 20% a 15% y debe estar completamente implementado para 2015. Se basa en el principio de “salario igual por trabajo de igual valor”. El Plan es multidireccional y pretende promover la igualdad de género con la introducción de nuevos sistemas analíticos de pago, planeación de igualdad y encuestas sobre el salario, evaluación de los empleos y del desempeño de los empleados al apoyar el desarrollo de la trayectoria profesional de las mujeres, reducir diferencias en los permisos de ausencia por asuntos de familia, evaluar acuerdos colectivos y sistemas de pago con perspectiva de género y elaborar la legislación pertinente y mecanismos de supervisión, entre otros.

Suecia — El Proyecto de Inspección Un Millón fue en 2006, una campaña de inspección masiva de encuestas de pago respondidas por los empleadores para el ombudsman de Igualdad de Oportunidades. Como resultado, alrededor de 60% de empleadores introdujo ajustes salariales u otras medidas para conseguir la igualdad salarial de mujeres y hombres. Los ajustes salariales involucraron al menos a 5 800 empleados, de los cuales alrededor de 90% eran mujeres. Algunos empleadores adoptaron otras medidas para conseguir la igualdad salarial, como desarrollo profesional para miembros del personal, capacitación de gerentes sobre ajuste salarial y medidas para contratar más mujeres en puestos superiores. En junio de 2009 el gobierno presentó una estrategia relativa a la igualdad de género en el mercado laboral y el sector empresarial. Se presentaron más de 60 medidas, entre las que estaba la inversión de SEK 235 millones provenientes de la partida para iniciativas especiales asignadas a la igualdad de género. La estrategia contiene iniciativas a combatir las divisiones de género en el mercado laboral y el sector comercial, a promover condiciones de igualdad de género en el ámbito empresarial, a aumentar la igualdad de género en la vida laboral y a mejorar la igualdad de género en las condiciones laborales.

Estados Unidos de América — En mayo de 2013, el presidente de Estados Unidos de América expidió un memorándum para abordar las “disparidades de pago injustas” en el gobierno federal, que son “un detrimento para las mujeres, familias y nuestra economía”. La orden ejecutiva insistió en la responsabilidad especial del mayor empleador del país para actuar como modelo. El presidente solicitó la elaboración de una estrategia que abarcara a todo el gobierno para avanzar hacia la igualdad salarial y abordar cualquier brecha salarial. La estrategia debía incluir un análisis sobre la posibilidad de que los cambios al sistema de clasificación del “horario general” ayudaran a abordar cualquier brecha salarial por género, guías recomendadas a los ministerios para promover una mayor transparencia respecto de salarios iniciales y recomendaciones de más acciones o estudios administrativos o legislativos que debiesen emprenderse para minimizar alguna brecha salarial. La Ley de Justicia Salarial, que pretende “fortalecer la Ley de Igualdad Salarial y dar a las mujeres más herramientas para impugnar los salarios desiguales”, aún no se aprueba. El presidente Obama proclamó el 26 de agosto de 2013 como el día de la igualdad de las mujeres.

Fuentes: Institute for the Equality for Women and Men (2010), “How to Close the Gender Pay Gap? Strategies and Good Practices of States and Social Partners in Europe”, Bélgica, http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/45%20-%20Gender%20pay%20gap_tcm336-112122.pdf; Government of Finland, Ministry of Social Affairs and Health (2012), *Towards Fair Pay. The Equal Pay Program*; Government of Sweden (2009), *Strategy for gender equality in the labour market*; The White House (2013), *Presidential Memorandum. Advancing Pay Equality in the Federal Government and Learning from Successful Practices*; The White House (2013), *Presidential Proclamation — Women’s Equality Day, 2013*.

Medidas y políticas públicas con perspectiva de género en el servicio público

Modernizar el servicio público y fortalecer sus valores y principios fundamentales, como el mérito y la diversidad, puede haber contribuido al aumento de mujeres en puestos del sector público. La mayoría de las administraciones públicas adoptan valores como imparcialidad, representatividad, profesionalismo, transparencia y rendición de cuentas al proveer servicios a los ciudadanos en sus países. Ser un ejemplo de esos valores y principios es fundamental para brindar políticas y servicios públicos de alta calidad a los ciudadanos; alcanzar la igualdad en la representación de género por ende es un paso esencial para mejorar los servicios dirigidos al ciudadano. Alentar la diversidad puede ayudar a fortalecer la confianza en el gobierno al reflejar una imagen de responsabilidad, atención y legitimidad, y asimismo contribuir a la cohesión nacional (OECD, 2009). La diversidad despierta intereses positivos de gobernanza al ayudar a mejorar la relación entre gobierno y ciudadanos, y consolidar la confianza en el gobierno. También puede contribuir al avance de las reformas del servicio público (*ibid.*). Mejorar la diversidad (de género y de otros tipos) requiere mejores marcos estratégicos de gestión de recursos humanos y planeación estratégica de la fuerza laboral. Al mismo tiempo, alcanzar la diversidad puede contribuir a mejorar los sistemas de gestión de recursos humanos al actualizar los procesos de contratación, selección, ascensos, capacitación y evaluación con regularidad (OECD, 2009).

Además, los países de la OCDE emprendieron una gama amplia de medidas en el sector público para garantizar un acceso igual a oportunidades laborales, abordar brechas de género remanentes y eliminar cualquier forma de discriminación de género en el empleo público. Estas medidas se dirigen tanto a la demanda (quien contrata) como a la oferta (empleados potenciales y presentes), y pueden incluir:

- *Evaluar el equilibrio de género en la fuerza laboral del sector público.* Verificar que haya equilibrio de género es clave para estimular la diversidad y representatividad en la fuerza laboral del sector público. También permite a los gobiernos fijar metas futuras y parámetros para medir el progreso propio y el de otras organizaciones, en los sectores público o privado. No obstante, solo la mitad de los países competentes (Australia, Bélgica, Francia, Alemania, Japón, Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, España, Suecia, Suiza y Países Bajos) evalúa con regularidad el equilibrio entre género en su fuerza laboral (véase la Figura 3.6).
- *Establecer metas y cuotas para la igualdad de género/diversidad.* Casi la mitad de los países entrevistados (Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Francia, Alemania, Países Bajos, España y Suiza) ha emprendido medidas activas, como cuotas,¹³ para aumentar la representación femenina en sectores donde tradicionalmente tienen menos presencia (véase la Figura 3.7). Esto a menudo se complementa con la preferencia a las candidatas igualmente calificadas, sin descuidar los procesos de méritos como requisito para el empleo (Austria, Canadá, Alemania e Islandia). La República Checa da preferencia a las mujeres en el proceso de selección y en las decisiones finales (OECD, 2012e). A su vez, una cuarta parte de los países estableció metas específicamente para el ascenso de mujeres en el servicio público del gobierno

Figura 3.6. Medidas para la igualdad de género en el servicio público de países de la OCDE

	Evaluación periódica del equilibrio de género en la fuerza de trabajo vigente en la administración pública federal	Medidas para aumentar la representación de las mujeres en los sectores en los que tradicionalmente ellas están menos representadas (tales como las cuotas)	Creación de comités independientes de quejas y disciplina	Disposiciones legales para garantizar la igualdad de salarios (mismo salario por mismo trabajo)	Disposiciones legales para garantizar la igualdad de salarios (mismo salario por el valor, que requiere calificaciones similares)	Evaluaciones periódicas de los trabajos de valor equiparable para asegurar la igualdad de salarios	Integración de metas para los puestos de alta dirección en los acuerdos de desempeño	Integración de metas para los puestos de alto mando en los acuerdos de desempeño
Australia	●	○	○	●	●	○	○	○
Austria	○	●	●	●	●	●	○	○
Bélgica	●	●	●	●	●	●	○	○
Canadá	○	●	○	●	●	○	○	○
Chile	○	●	○	●	●	○	○	○
Dinamarca	○	○	●	●	●	○	○	○
Estonia	○	○	●	●	●	○	○	○
Finlandia	○	○	○	●	●	○	○	○
Francia	●	●	○	●	●	○	○	○
Alemania	●	●	○	●	●	●	●	●
Islandia	●	○	●	●	●	○	○	○
Japón	●	○	○	●	●	●	○	○
Luxemburgo	○	○	○	●	●	○	○	○
Países Bajos	●	●	●	●	●	●	○	○
Nueva Zelanda*	○	○	○	○	○	○	○	○
Portugal	●	○	○	●	●	○	○	○
Rep. Eslovaca	○	○	○	●	●	○	○	○
Eslovenia	○	○	○	●	●	○	○	○
España	●	●	●	●	●	●	●	●
Suecia	●	○	○	●	○	●	○	○
Suiza	●	●	●	●	●	●	○	○
Total de la OCDE	11	9	8	19	18	8	2	2
● Sí	11	9	8	19	18	8	2	2
○ No	10	12	13	2	3	13	19	19

Nota: *Algunos ministerios pueden haber implementado metas u otras medidas para la igualdad de género.

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

federal, en varios puestos en los niveles sectoriales y agregados. Suecia, Noruega y Japón establecieron metas de cantidades específicas en su contratación general, mientras que Francia, Alemania, Israel, Suiza y Reino Unido fijaron metas de ascensos de mujeres a puestos superiores.

- Noruega tiene cuotas para la cantidad de directoras en todos los niveles del gobierno. La ley noruega también requiere que al menos 40% de los comités oficiales esté conformado por mujeres, al igual que las juntas, consejos y delegaciones. El objetivo de 40% de mujeres en el servicio público se alcanzó en 2010.¹⁴ Suecia también pone metas de cantidad de mujeres en los puestos gerenciales del sector público. En Alemania, donde hay una subrepresentación femenina en los puestos públicos, las mujeres tienen preferencia en el proceso de selección y están sujetas a metas de contratación de 12.2% en niveles superiores, 14.1% en mandos medios, 26% en profesionales, 23% en puestos secretariales y 20.5% en puestos de soporte técnico (OECD, 2012f). En Irlanda, la Estrategia Nacional de las Mujeres 2007-2016 estableció metas específicas de cantidad de mujeres en las posiciones de toma de decisiones del servicio civil (Government of Ireland, 2007). Las metas de Adjuntos de Funcionarios Principales (33%) y Funcionarios Principales (27%) en el servicio civil se rebasaron en 2011, con 39% y 31%, respectivamente.¹⁵ Japón reportó haber establecido metas para mujeres en niveles sectoriales en áreas donde están subrepresentadas. El Plan de Igualdad de Género aprobado por el gabinete propuso 30% de mujeres como meta en el sector público nacional mediante exámenes de contratación, para lograrse a fines de 2015. Cada ministerio también fijó sus propias metas de reclutamiento y ascenso de empleadas en el sector público con el “Plan para ampliar el reclutamiento y la promoción de empleadas”. Unos cuantos países establecieron programas de capacitación para los procedimientos de ingreso y preferencias para las entrevistas de trabajo. Por ejemplo, en Suiza, donde las mujeres representan menos de 30% de la fuerza laboral de tiempo completo en el sector público, ellas tienen preferencia para entrevistas de contratación y están sujetas a las metas de representación global en el sector público (OECD, 2012g). Como se analiza en el Capítulo 2, si bien hay un debate acalorado sobre las metas, han sido eficaces para cerrar las brechas de género.
- *Rendición de cuentas para la diversidad de género.* Establecer mecanismos claros de rendición de cuentas para promover y respetar el equilibrio de género y diversidad atrae la atención suficiente de la dirección y ofrece incentivos para un cambio positivo. Algunos países de la OCDE (Alemania y España) ya incluyeron en sus acuerdos de desempeño metas de género o diversidad para niveles superiores y mandos medios (véase la Figura 3.7).
- *Leyes y políticas públicas para garantizar el equilibrio de género en el servicio público.* Canadá, Alemania, Islandia y Japón introdujeron políticas y leyes para garantizar el equilibrio en la cantidad de hombres y mujeres en el servicio público. Por ejemplo, en Canadá, la Ley de Igualdad para el Empleo en el Servicio Público

Figura 3.7. Ejemplos de metas de contratación y ascensos de las mujeres en el sector público en algunos países de la OCDE

País	Meta
Metas de contratación	
Suecia	50%
Noruega	40% (alcanzada en 2009)
Suiza	44%-48% (general), 16%-20% (altos puestos)
Japón	30% (alcanzada en 2015)
Metas de ascenso para altos puestos	
Francia	40% (de las nominaciones a altos puestos en 2018)
Reino Unido	39% (de todos los puestos de servicio civil superiores en 2013)
Israel	25%
Alemania	12.20%

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

tiene como propósito prevenir la discriminación, incluso la de género, y promover la diversidad en la fuerza laboral del servicio público de manera que se asegure la diversidad y se dé acceso a los recursos humanos con más talento (véase el Recuadro 3.6). En enero de 2011, España lanzó su primer Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres en la Administración General del Estado, dirigido a conseguir una igualdad real y efectiva en su contratación y condiciones laborales.

- *Desarrollo de liderazgo y programas de tutoría y oportunidades.* Del lado de la oferta, el desarrollo del liderazgo y las tutorías son los recursos más comunes para propiciar la progresión profesional de hombres y mujeres: Austria, Bélgica, Alemania, Japón, Suecia, Suiza y Reino Unido han establecido programas con ese propósito (véase la Figura 3.8). Su objetivo es ayudar a los empleados en el desarrollo de sus planes profesionales y sus competencias básicas de liderazgo, y a alcanzar el éxito en sus cada vez más exigentes y desafiantes tareas. En algunos países (Austria, Alemania y Suiza) se establecieron derechos de prioridad de género en el proceso de selección para candidatas igualmente calificadas. Por ejemplo, el servicio civil de Austria da preferencia a las mujeres en el proceso de selección de ascensos, y tiene metas de ascenso para las mujeres y personas con discapacidades. De interés particular es el Programa Transversal de Tutoría Austriaco, diseñado para aumentar la cantidad de las mujeres que solicitan funciones de niveles más altos. Durante el desarrollo del programa, directores experimentados de niveles superiores toman el papel de tutores y apoyan a sus colegas mujeres interesadas en desarrollarse profesionalmente y avanzar en sus trayectorias profesionales. Los tutores transmiten sus conocimientos y experiencias, dan consejos en planeación de carreras y facilitan a quienes toman el curso el ingreso a redes profesionales.¹⁶ El programa está administrado por un departamento encargado de desarrollo y movilidad del personal, que recolecta las solicitudes y reúne a las personas con intereses afines a las experiencias de los distintos tutores. El programa requiere reuniones regulares, organización de grupos de compañeros y talleres. El

Recuadro 3.6. Ley de Equidad de Empleo de Canadá

- Promulgada en 1986, el objetivo de la Ley de Equidad de Empleo (EEA, por sus siglas en inglés) fue mejorar el mercado laboral para cuatro grupos señalados como desfavorecidos en el área de empleo (mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidades y miembros de grupos minoritarios visibles) y eliminar obstáculos. La Ley inicial no estaba dirigida al servicio público federal. En 1995, a partir de las reformas, la EEA concentró a ambos sectores, público y privado, en un mismo ordenamiento legislativo y mantuvo el enfoque sobre los cuatro grupos designados. La Ley de Equidad de Empleo requiere que el servicio público supervise y de ser necesario mejore la representatividad de su personal. Las estimaciones de la disponibilidad de la fuerza laboral ayudan al proceso al permitir comparar entre los grupos designados de igualdad laboral en el servicio público y la disponibilidad de fuerza laboral de estos grupos de la población económicamente activa que puede contratar el servicio público. La disponibilidad de la fuerza laboral se refiere a la distribución de las personas en los grupos designados como porcentaje del total de la fuerza laboral canadiense. Para los propósitos del servicio público federal, la disponibilidad de la fuerza laboral se basa en los ciudadanos canadienses en las ocupaciones que corresponden al servicio público, y esto se deriva de estadísticas de censos. Los datos sobre personas en grupos designados, excepto mujeres, se obtienen por autoidentificación, proporcionada voluntariamente por los empleados.
- La Ley de Empleo del Servicio Público de 2003 (PSEA, por sus siglas en inglés) brinda a los directores adjuntos la flexibilidad de promover la equidad de empleo; los directores adjuntos pueden identificar los objetivos de equidad de empleo como necesidad organizacional en los procesos de nombramiento. En estos casos, la equidad debe ser parte de los criterios de méritos establecidos y relacionarse con los objetivos del plan de equidad de empleo o de planificación de recursos humanos. Un nombramiento se realiza por méritos cuando la persona cumple con los requisitos esenciales para el puesto. La PSEA permite establecer áreas de selección abiertas solamente a miembros de uno o más grupos designados conforme a la EEA. La PSEA 2003 también permite a los miembros de un grupo de equidad de empleo incorporarse a un área de selección. Esto significa que los criterios geográficos, organizacionales u ocupacionales pueden ampliarse para ofrecer una mayor participación de miembros del grupo de equidad de empleo en un proceso de nombramiento.
- Cada año se requiere que el presidente del Consejo del Tesoro entregue un informe al Parlamento sobre el estado de la equidad en el empleo de conformidad con la Ley de Equidad de Empleo, con resultados y avances en la representación de los grupos designados de equidad de empleo dentro de la administración pública central.
- El Informe Anual 2011-2012 de la Ley de Equidad de Empleo mostró el aumento continuo de la representación de tres de los cuatro grupos designados: los pueblos indígenas integran hasta 4.9%, y las personas con discapacidades, 5.7%. Los miembros de un grupo minoritario visible incrementaron su representación a 12.1%, casi su disponibilidad de fuerza laboral estimada, de 12.4%. Si bien la representación de las mujeres disminuyó ligeramente de 54.8% a 54.6%, las mujeres aún superan su disponibilidad de fuerza de trabajo estimada, de 52.3%.
- La representación de tres de los cuatro grupos designados dentro del marco ejecutivo excede su disponibilidad de fuerza de trabajo. El cuarto grupo, pueblos aborígenes, disminuyó ligeramente, de 3.8% a 3.7%, durante el ejercicio fiscal 2011-2012.

Fuente: Sitios web de la Canada Public Service Commission y del Treasury Board of Canada Secretariat.

Figura 3.8. Leyes o políticas gubernamentales que explícitamente pretenden fomentar el reclutamiento/ascensos (y avance profesional) de las mujeres en el servicio civil (2012)

	Derecho preferencial a entrevistas de trabajo	Preferencia en proceso de selección (puntos extras)	Programas de capacitación para tomar los exámenes de admisión	Recompensas de la organización para unidades que aumentan la proporción o alcanzan metas	Recompensa a administradores que aumentan la proporción o alcanzan metas	Otras leyes o políticas públicas	Metas de igualdad	Derecho de promoción preferencial	Preferencia en proceso de selección y promoción	Sesiones de información especiales dirigidas	Tutoría especializada
Australia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Austria	○	●	○	○	○	○	○	○	●	○	●
Bélgica	○	○	●	○	○	○	○	○	○	○	●
Canadá	●	●	○	○	○	●	○	○	○	○	○
Chile	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Dinamarca	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Estonia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Finlandia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Francia	○	○	●	○	○	○	●	○	○	○	○
Alemania	●	●	○	○	○	●	○	●	○	○	●
Islandia	○	●	○	○	○	○	●	○	○	○	○
Japón	○	○	●	○	○	●	●	○	○	●	●
Luxemburgo	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Países Bajos	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Nueva Zelanda*	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Portugal	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Rep. Eslovaca	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Eslovenia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
España	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Suecia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
Suiza	○	○	○	○	○	●	●	○	○	●	●
Reino Unido	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●	●
Total de la OCDE											
●	Si, en el lugar										
○	No, no en el lugar										

*En Nueva Zelanda algunos ministerios específicos implementaron metas u otras medidas para la igualdad de género.

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

éxito de las políticas públicas de diversidad y con perspectiva de género depende en gran medida de su integración a todas las etapas del proceso de gestión de recursos humanos, desde la contratación y capacitación hasta la retención y el desarrollo profesional. Las prácticas de gestión de recursos humanos deben contribuir a eliminar la discriminación de cualquier tipo y asegurar la igualdad de oportunidades para todos, y a la vez garantizar procesos de contratación y ascensos con base en méritos (OECD, 2012c). Además, Reino Unido implementó programas de tutoría y de acción positiva. La mayor parte de las ofertas se dan por departamentos, no en todo el servicio civil.

En general, se necesitan medidas más amplias dirigidas a las causas de la desigualdad para vencer las brechas de género persistentes en el entorno laboral del sector público. Estas medidas pueden incluir: enfrentar los estereotipos de género persistentes, involucrar a los hombres en las responsabilidades de los trabajos no remunerados y a que aprovechen más las opciones laborales flexibles (como permisos parentales o empleos de medio tiempo), establecer mecanismos eficaces de rendición de cuentas para promover la igualdad de género en todos los niveles del servicio público, y apoyar a las mujeres en el desarrollo de las habilidades y capacidades necesarias para acceder a puestos de liderazgo ejecutivo.

Cerrar las brechas de género en los niveles superiores y de mandos medios, y en algunas categorías ocupacionales, puede requerir políticas públicas que influyan en las preferencias de los campos de estudio y combatir los estereotipos desde la educación. El género es un factor determinante en las selecciones de estudio, aunque no influyan tanto la capacidad, la calidad percibida del programa ni los antecedentes familiares (OECD, 2012a).

Algunas escuelas de administración pública ya hacen algo para garantizar el equilibrio de género. Por ejemplo, en la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA) durante 2013 se registró una inscripción de 45% de mujeres (en comparación con 28.75% en 2012). Implementó una estrategia más estructurada en el proceso de admisión e incluyó a un experto en recursos humanos en el comité de selección para asegurar que los criterios de admisión se enfocaran solo en las competencias de los candidatos y no en la impresión que daban. Para lograr un mayor avance hacia la diversidad e igualdad de acceso a la educación para hombres y mujeres, la ENA anunció más reformas al proceso de admisión que permitirían mayor concentración en las competencias y habilidades de los candidatos.

Marcos institucionales para promover el equilibrio de género en el sector público

Los marcos institucionales y mecanismos de rendición de cuentas bien diseñados que establecen con claridad funciones y responsabilidades para promover la igualdad de género en el servicio público son claves para garantizar enfoques coherentes hacia los asuntos de género. Menos de un tercio de los 22 países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE (Estonia, Francia, Países Bajos, Nueva Zelanda y Portugal) informa tener una unidad responsable de incorporar las preocupaciones vigentes sobre la igualdad de género en las políticas de gestión de recursos humanos para los servidores públicos del gobierno federal. Australia, Finlandia, Alemania, República Eslovaca

y Eslovenia mencionan no tener una unidad responsable dedicada a asuntos de género en la gestión de recursos humanos del servicio público. En tres países, la responsabilidad se adjudica a la oficina del primer ministro, y en otros diez países, al ministerio federal responsable de la gestión de recursos humanos. La concentración y ubicación de la responsabilidad de incorporar la igualdad de género a las políticas públicas de recursos humanos pueden afectar las acciones y resultados globales de los esfuerzos por la igualdad de género de diversas formas. Si bien la ubicación en la oficina del primer ministro puede verse (y a menudo lo es) como un factor importante para centralizar y agilizar los esfuerzos de elaboración e implementación de políticas públicas, no puede excluirse el efecto opuesto (de aislamiento y formalización).

Recuadro 3.7. **Iniciativa de Nueva Zelanda para abordar las rutas al liderazgo mediante la atracción y retención de mujeres talentosas**

El gobierno de Nueva Zelanda ve la gestión activa de talento que identifica el alto potencial y alto desempeño de las mujeres y las apoya en sus carreras de liderazgo, como esencial para asegurar que las mujeres talentosas entren y permanezcan en la ruta hacia el liderazgo. El equilibrio de género en las áreas de liderazgo también se ve como un imperativo empresarial sobre la agenda estratégica, y el apoyo de alto nivel, como esencial para realizar los cambios necesarios para crear una cultura organizacional que valore la diversidad de liderazgo.

El ministro de Asuntos de las Mujeres publicó el informe “Realizar la Oportunidad: Abordar el Sistema de Desarrollo de Liderazgo de Nueva Zelanda”, donde se examinan tres factores —sesgos subconscientes, interrupciones de la carrera y flexibilidad laboral—, su papel en la creación de barreras para la evolución profesional femenina y su contribución a la pérdida de talento de liderazgo.

Tras los debates con un panel de asesores externos y otros representantes de la industria, el Ministerio decidió sobre las tres áreas de enfoque:

- sesgos subconscientes y su influencia en la contratación y evolución profesional de las mujeres;
- procesos para que las mujeres se ausenten del trabajo y regresen tras interrumpir su trayectoria;
- modalidades laborales flexibles que respondan mejor a necesidades individuales y empresariales.

El Ministerio identificó varias acciones que las organizaciones pueden emprender para reducir esas barreras y obtener el beneficio de atraer y retener a mujeres líderes talentosas, como las siguientes:

- generar conciencia e idear acciones para abordar los sesgos subconscientes que de otra manera seguirán creando barreras invisibles para el avance de las mujeres hacia el liderazgo;
- apoyar a las mujeres talentosas para que regresen o reingresen a la vida económicamente activa en empleos en los que se aprovechen todas sus habilidades de liderazgo y maximicen el valor de la organización;
- alinear políticas públicas, prácticas del lugar de trabajo y cultura organizacional para apoyar modalidades laborales flexibles eficaces para todos los empleados;
- planificar y administrar activamente las trayectorias de liderazgo de las mujeres de manera que se apoye sus decisiones profesionales y de vida, y
- asumir un enfoque estratégico de carácter ejecutivo para implementar el cambio transformacional que desplace las ideas y comportamientos existentes para apoyar el equilibrio de género en el liderazgo.

Fuente: New Zealand’s Ministry of Women’s Affairs (2013), *Realising the opportunity: Addressing New Zealand’s leadership pipeline by attracting and retaining talented women.*

La mayoría de los países participantes asigna la responsabilidad de promover e implantar las políticas públicas de igualdad y equidad de género a diversas instituciones dentro del servicio público como parte de las estrategias de su gestión de recursos humanos (véase la Tabla 3.1). Descentralizar el desarrollo e implementación de políticas públicas para alcanzar el equilibrio de género, así como repartir responsabilidades, puede interpretarse como un mensaje sobre la potencialmente baja importancia del problema. Es importante un enfoque balanceado hacia la centralización, en especial cuando se trata de implementar políticas públicas. Asegurar objetivos de igualdad de género comunes en las políticas públicas de la gestión de recursos humanos del sector público y reconocer la complejidad del problema y los abundantes factores (inclusive culturales, regionales, etc.) que participan en su evolución es de significativa importancia para que estos esfuerzos sean fructíferos.

Tabla 3.1. **Unidades responsables de incorporar asuntos de género en las políticas públicas de la gestión de recursos humanos para servidores civiles del gobierno federal: presencia y ubicación (2012)**

	Unidad responsable de los asuntos de género en el servicio público (gestión de recursos humanos)	Ubicación de la unidad
Australia	○	
Austria	◆	A/E
Bélgica	◆	B
Canadá	◆	B/E
Chile	◆	B/C
Dinamarca	◆	B/C
Estonia	●	C
Finlandia	○	
Francia	●	B
Alemania	○	
Islandia	◆	A/D/E
Japón	◆	B/E
Luxemburgo	◆	B/C
Países Bajos	●	D
Nueva Zelanda	●	B
Portugal	●	C
República Eslovaca	○	
Eslovenia	○	
España	◆	D/E
Suecia	◆	E
Suiza	◆	B/E
Reino Unido	◆	C/E

Símbolos:

- Sí, hay ese tipo de unidad
- No, no hay ese tipo de unidad, división, departamento, institución
- ◆ No, esta responsabilidad es compartida entre más de una unidad, división, departamento, institución
- A Oficina del primer ministro o presidente
- B Un ministerio de la administración pública federal responsable de la gestión de los recursos humanos del servicio civil de carrera del gobierno federal
- C Un ministerio responsable de promover la inclusión y la igualdad de género
- D Un ministerio responsable de los asuntos sociales
- E Otro

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

Más importante aún es establecer una rendición de cuentas clara sobre los esfuerzos hacia la igualdad de género y que la conozcan todos los actores. Además, los mecanismos sólidos de supervisión apoyan a los países a garantizar una implementación firme de regulaciones de igualdad y equidad de género en el sector público (véase el Recuadro 3.8). No obstante, los estudios de la OCDE revelan que un desafío importante para implementar las iniciativas de igualdad de género está en los mecanismos limitados de rendición de cuentas para que los ministerios cumplan con las regulaciones de igualdad de género. La incapacidad de establecer una rendición de cuentas eficaz puede socavar los requisitos legales de antidiscriminación y las medidas de equidad e igualdad salariales. También puede disuadir a mujeres y hombres de demandar legalmente en caso de recibir tratos injustos. Recurrir a sistemas de gestión de desempeño para establecer rendiciones de cuentas claras en todos los niveles de las organizaciones públicas contribuye a superar este obstáculo. En la actualidad, solo dos países participantes en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE informan haber integrado metas de igualdad de género en acuerdos de desempeño para puestos ejecutivos y mandos medios.

Recuadro 3.8. Comisión del Servicio Público y Ley de Equidad de Empleo canadienses

La Comisión del Servicio Público (PSC) es un organismo independiente que reporta al Parlamento y tiene el mandato de salvaguardar la integridad del sistema de nombramientos. La PSC es responsable de la equidad del empleo en todas las actividades de nombramientos que administra o supervisa conforme a la Ley de Empleo del Servicio Público. Además, la Ley de Equidad de Empleo (EEA), cuyo objetivo es alcanzar la igualdad en el lugar de trabajo para que a nadie se le nieguen oportunidades o beneficios laborales por razones no relacionadas con la capacidad, solicita que la PSC identifique y elimine los obstáculos e instaure las políticas públicas y prácticas positivas en el sistema de nombramiento del servicio público para lograr una fuerza laboral representativa. La Comisión del Servicio Público de Canadá (junto con el Consejo del Tesoro) también supervisa que en los departamentos y ministerios se implemente la equidad de empleo, y da seguimiento a los informes de auditoría de la Comisión de Derechos Humanos canadiense. La Política de Equidad de Empleo especifica que los ministerios y departamentos son responsables de:

- proporcionar un ambiente laboral de apoyo que fomente la identidad de los empleados como miembros del grupo designado (mujeres, indígenas, personas con discapacidades y minorías visibles) y atraerlos a trabajar en el servicio público;
- llevar a cabo un análisis preciso de la población económicamente activa que mida la representación, distribución, participación y grupos laborales internos disponibles para todas las categorías ocupacionales; y comparar los datos de la fuerza laboral interna con los datos apropiados de disponibilidad externa (inclusive regionales);
- efectuar una revisión eficaz de los sistemas, políticas públicas y prácticas internas de empleo, así como la implementación de las políticas públicas federales para determinar los obstáculos para la contratación de grupos designados;
- consultar y colaborar con los representantes de los empleados;
- comunicarse con los empleados mediante la distribución regular de información sobre iniciativas de equidad laboral y su avance a todos los empleados;
- usar todos los medios internos disponibles y asegurar que sean accesibles para los empleados con discapacidades;

Recuadro 3.8. Comisión del Servicio Público y Ley de Equidad de Empleo canadienses (Cont.)

- hacer responsables a todos los niveles de la administración de la implementación de la equidad de empleo al incorporar objetivos de equidad laboral en las declaraciones de rendición de cuentas y evaluaciones de su desempeño de los gerentes, y
- cooperar con las auditorías de la Comisión de Derechos Humanos de Canadá relativas a la Ley de Equidad de Empleo y mantener el departamento preparado para auditorías.

Fuente: Sitios web oficiales de la Public Service Commission y el Treasury Board of Canada Secretariat.

Recuadro 3.9. Datos sistémicos y enfoques de investigaciones de asuntos relacionados con las mujeres y de género en los servicios públicos

Las dificultades persistentes al reducir las brechas de género en el empleo demuestran la gran complejidad de los aspectos relacionados con el género. La interconectividad multidimensional de estos aspectos representa un desafío considerable al elaborar análisis e idear políticas públicas. Entender la raíz profunda de las causas de los problemas de género y sus interrelaciones es la base para promover cualquier política pública sólida. Los análisis y la elaboración de las políticas públicas con base en evidencia requieren datos y enfoques de análisis sólidos. Las estadísticas y datos desagregados por género son imprescindibles para tal efecto. Como las mujeres y los hombres no forman grupos homogéneos, los datos desagregados permiten un análisis más profundo e identifica soluciones políticas más apropiadas.

Enriquecer los datos y la información nacionales y transnacionales disponibles relacionados con el género asegura una mejor descripción y comprensión de los aspectos del empleo de las mujeres. La recopilación de datos estadísticos además de las características demográficas básicas y la información sobre la percepción, motivaciones y satisfacción de los empleados permitirá un análisis multidisciplinario, un mejor entendimiento de las tendencias de género en el gobierno y de las mejores políticas públicas implementadas. Una base de conocimiento de género consolidada es una herramienta invaluable para el análisis y el diseño de todo tipo de políticas públicas de los países de la OCDE, así como para las comunidades académicas. Para ir más lejos se requiere un enfoque más sistemático, tanto para recopilar datos como para elaborar análisis, lo que incluye análisis longitudinales y comparativos con otros sectores laborales relacionados con las mujeres empleadas en el sector público en países de la OCDE. Lo anterior permitirá comprender mejor los aspectos que conforman la brecha de género, y desarrollar los conocimientos y soluciones de políticas públicas más eficaces para reducir las brechas persistentes.

Estudios académicos y de la OCDE recientes proporcionan pruebas concluyentes de la importancia de los datos sólidos y análisis más profundos de los aspectos relacionados con las mujeres en el empleo público. Al incorporar interrogantes sobre aspectos de género, las encuestas sobre los empleados del servicio público y otras encuestas sobre empleo público brindan información valiosa sobre las motivaciones, necesidades y satisfacción de las mujeres con las condiciones laborales y su evolución profesional. Por ejemplo, la Secretaría de la Función Pública de México dirige la encuesta anual Clima y Cultura Organizacional, que en 2013 abarcó 279 instituciones (con más de 600 mil respuestas). La encuesta incluye dos componentes relacionados con el género, entre otros, que se enfocan en la “igualdad de género” y en el “balance entre trabajo y vida familiar”, lo que permite a los diseñadores de políticas mexicanos entender mejor la dinámica de género en los lugares de trabajo público.

Fuente: Información proporcionada por el gobierno de México.

Políticas públicas para promover el balance entre la vida laboral y la personal en el sector público

Los resultados del empleo de las mujeres se relacionan inherentemente con las opiniones sociales vigentes sobre los roles de las mujeres como madres y esposas, y sus responsabilidades del cuidado de los familiares de la tercera edad y también de las labores domésticas. Las respuestas de políticas públicas para conciliar los roles tradicionales de las mujeres con su participación en el mercado de trabajo en la mayoría de los países de la OCDE y no miembros pretenden una mayor flexibilidad para que mujeres y hombres reconcilien mejor esos papeles. Las políticas públicas eficaces para equilibrar la vida laboral con la personal y por ende la capacidad tanto de hombres como de mujeres para manejar sus responsabilidades familiares y laborales se han asociado a resultados positivos en las siguientes áreas: organizacional (compromiso, menos tendencia a cambiar de trabajo, menor ausentismo, satisfacción laboral, menos estrés laboral, mejor calificación de la empresa como lugar de trabajo); familiar (satisfacción de vida familiar, satisfacción de la paternidad, adaptación familiar, integración familiar, paternidad positiva); trabajador (menor estrés percibido, menos estados de humor depresivos, salud física percibida, menos fatiga general, satisfacción con la vida); y social (menor uso del sistema de salud) (Duxbury y Higgins, 2003) (véase el Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Aspectos destacados de estudios canadienses sobre el balance entre trabajo y vida personal

Una investigación canadiense observó que es más probable que las mujeres reporten altos niveles de conflicto entre el trabajo y la vida personal que los hombres, y que hay una relación entre esta diferencia con los múltiples roles que desempeñan en un momento dado (sobrecarga de rol) y el gran estrés que experimentan como cuidadoras, lo que incluye estrés emocional (como depresión, ansiedad, agotamiento emocional), físico, financiero y familiar. Se encontró que las mujeres dedican más horas por semana que los hombres a actividades no laborales, como el cuidado de niños y ancianos, y son más propensas a asumir la responsabilidad principal de tareas no laborales. Este gran conflicto trabajo-vida se asocia a un mayor ausentismo y un desempeño organizacional inferior al promedio. En otras palabras, un conflicto intenso entre el trabajo y la vida personal afecta negativamente el equilibrio de una organización, tanto pública como privada, en tanto las empleadas con sobrecarga de rol son más propensas a padecer problemas físicos y mentales. Estas empleadas también están menos comprometidas con sus empresas, reportan mayor estrés laboral, están menos satisfechas con sus empleos (en gran medida por la insatisfacción con las cargas de trabajo, horas trabajadas y horarios laborales), y son más propensas a ausentarse del trabajo (debido sobre todo a problemas físicos y mentales), a pensar en dejar la empresa (para escapar de ambientes laborales frustrantes y desalentadores y tener más tiempo para ellas mismas y más reconocimiento por sus esfuerzos) y a tener una visión menos favorable de sus empleadores.

El conflicto trabajo-vida tiene costos importantes para las empresas tanto públicas como privadas. El estudio muestra que los costos directos del ausentismo debido a un conflicto trabajo-vida intenso son de más o menos USD 3 a 5 mil millones anuales (los costos directos e indirectos son de aproximadamente USD 4.5 a 10 mil millones anuales). El estudio reveló que los empleadores pueden disminuir sustancialmente el ausentismo si reducen el conflicto trabajo-vida 24% al eliminar niveles elevados de sobrecarga de rol y 8.6% al eliminar niveles elevados del estrés de quienes tienen a su cargo los cuidados de algún familiar.

Fuente: Duxbury, L., y C. Higgins (2003), *Work-Life Conflict in Canada in the New Millennium. A Status Report*, disponible en publications.gc.ca/collections/Collection/H72-21-186-2003E.pdf.

El sector público es conocido por sus condiciones laborales flexibles y se considera como facilitador de una cantidad mayor de oportunidades para equilibrar la vida laboral y la personal. De hecho, en la mayoría de los países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE (OECD, 2011c) se incorporaron medidas que permiten mejorar el balance entre la vida y el trabajo a sus empleados (véase la Figura 3.9). Estas medidas incluyen horarios más flexibles, puestos de medio tiempo y permisos de ausencia por maternidad, permisos de salida por motivos paternos y maternales que ahora incluyen salidas para atender a algún familiar enfermo o anciano. Todos los países ofrecen soluciones de horarios parciales y permisos de ausencia a causa de parientes enfermos. La mayoría de los países tomó medidas para responder a las necesidades especiales de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; más de 70% permiten trabajar a distancia y la posibilidad de horarios comprimidos semanales (OECD, 2011c), y la mitad en el sector público ofrece guarderías. En Estados Unidos de América se aprobó en 2010 una ley para mejorar el trabajo a distancia. Esta ley está vigente para todos los ministerios del poder Ejecutivo federal y proporciona un sistema de gestión para aplicar la tecnología lo mejor posible y usar para todo lo que se pueda los acuerdos laborales destinados al trabajo a distancia. El propósito de esta ley es ayudar a los ministerios a reclutar trabajadores federales nuevos y conservar el talento apreciado; mejorar la habilidad del gobierno federal para dar continuidad a las operaciones durante los incidentes de seguridad nacionales, desastres naturales y otras emergencias; y mejorar las habilidades de los trabajadores federales para manejar sus obligaciones en el trabajo y con la familia.¹⁷

Figura 3.9. **Medidas para equilibrar la vida laboral y la personal en la función pública en países de la OCDE (2012)**

Medidas para el balance trabajo-vida	% de países
Permisos para cuidar de un familiar enfermo	100%
Horas de entrada y de trabajo flexibles, ahorro de tiempo	100%
Solución de empleo de tiempo parcial	100%
Medidas especiales para satisfacer las necesidades de mujeres embarazadas	86%
Medidas especiales para satisfacer las necesidades de mujeres amamantando	86%
Trabajo a distancia	76%
Horario semanal de trabajo comprimido	71%
Subsidios para los cuidados de los menores	70%
Ausencia para dar atención a un familiar anciano	62%
Instalaciones de guardería proporcionadas por el empleador	48%

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

Las iniciativas para equilibrar el trabajo con la vida personal contribuyen a aumentar las tasas de empleo de las mujeres, a generar diversidad en el personal del sector público y a mejorar la percepción del público usuario respecto de este sector, y así incidir de

manera positiva en el reclutamiento y conservación del personal. Estas iniciativas también contribuyen a aumentar la productividad de los empleados y del sector, y a mejorar la calidad de los servicios al público. No obstante, junto con estos beneficios para los empleados del servicio público en general, estas opciones y programas que dan flexibilidad al trabajo también conllevan algunas dificultades. Hay una participación muy definida por el género; las mujeres son quienes principalmente recurren a los horarios flexibles. Junto con el impacto por género (y quizá en relación con él), los horarios de trabajo flexibles son más populares entre los grupos de bajos ingresos. Es más probable que los trabajadores de bajos ingresos, sobre todo mujeres, sean oficinistas o de puestos bajos del sector público, soliciten empleos compartidos, de medio tiempo, horarios reducidos o de corto plazo (Barry y Vasquez del Aguila, 2009). Las medidas para equilibrar trabajo y vida personal son limitadas y rara vez se usan en los niveles superiores de las organizaciones. La percepción persistente de que los usuarios de las fórmulas que permiten la flexibilidad laboral están menos comprometidos con su desarrollo profesional y con la empresa perjudica las aspiraciones profesionales de los empleados y así tiene un impacto negativo en la trayectoria profesional de las mujeres. Todos esos desafíos persistentes requieren revisar los modelos vigentes y cambiar la cultura organizacional, lo que incluye promover el uso de las políticas laborales de flexibilidad entre los hombres y los niveles superiores.

Alcanzar el balance entre el trabajo y la vida personal para las mujeres implica también medidas de flexibilidad para los varones. La oferta de opciones de flexibilidad para hombres y mujeres, padres y madres, da lugar a decisiones familiares mejores y más específicas. De hecho, investigaciones recientes a cargo del Consejo de la Diversidad de Australia muestran que cerca de 18% de los hombres, inclusive 37% de padres jóvenes, ha “considerado seriamente” salirse de alguna empresa por su falta de flexibilidad (Russell y O’Leary, 2012; Australian Workplace Gender Equality Agency, 2013).

Empleo de medio tiempo y balance entre la vida laboral y la personal

El trabajo de medio tiempo es una medida clave para garantizar un balance entre la vida laboral y la personal, y una característica importante de una empresa atractiva. La ausencia de mecanismos para equilibrar la vida personal y el trabajo se considera un factor que desanima a las mujeres a solicitar puestos de liderazgo. Muchos empleadores de empresas públicas y privadas ofrecen puestos de medio tiempo para alcanzar sus objetivos de reclutamiento y retenciones, y para crear condiciones laborales competitivas. No obstante, si bien los empleados en ambos sectores valoran el trabajo de medio tiempo, la gran mayoría de los trabajadores de medio tiempo son mujeres en ambos sectores.

Si bien ofrece flexibilidad y un mejor balance entre vida personal y trabajo, el empleo de medio tiempo no es una panacea para todas las trabajadoras ni una solución milagrosa para reducir las brechas de género. Lo desproporcionado del trabajo de medio tiempo entre las mujeres (en promedio, las mujeres representan 80% de los trabajadores de medio tiempo en los sectores públicos de la OCDE) refuerza los patrones tradicionales de empleo y la división por género laboral y así contrarresta los esfuerzos de igualdad de género. El uso

más frecuente de los puestos de medio tiempo entre las mujeres también parece contribuir a las brechas existentes de ingresos, donde las mujeres están del lado bajo. La última crisis económica mostró la importancia de los puestos de medio tiempo para superar los efectos negativos de las crisis en las familias pero también contribuyó a reforzar el patrón de puestos de medio tiempo entre las mujeres, lo que en potencia genera consecuencias de largo plazo en la igualdad de género.

Para vencer el efecto negativo de los puestos de medio tiempo, desde la década de 1990 la mayoría de los países de la OCDE aprobó leyes para fomentar oportunidades de trabajo de alta calidad y de medio tiempo, y para reducir los puestos no voluntarios de medio tiempo. Establecer y promover formas que faciliten la transición de puestos de medio tiempo a tiempo completo fue un imperativo en la mayoría de los países, en especial en los que tienen que atender el envejecimiento de la población económicamente activa y escasez de mano de obra. Con su economía en auge, Noruega ya enfrenta problemas debidos a esta escasez y busca métodos para motivar la transición al empleo de tiempo completo. En un estudio que explora la transición de las mujeres de jornadas de medio tiempo a las de tiempo completo (Kitterød *et al.*, 2013) se observó que la escolaridad contribuye a la transición al tiempo completo y a preferir menos el medio tiempo, mientras que los problemas de salud tienen el efecto contrario. El sector ocupacional también desempeña un papel en las transiciones de un horario a otro: el trabajo del sector salud y los de servicios disuade la transición al tiempo completo (*ibid.*). Las experiencias de algunos países en cuanto a la transición de medio tiempo a tiempo completo o a la inversa parecen indicar que se dan con más facilidad en el sector público que en el privado debido a problemas de aplicabilidad (Karamessini, 2010). También hay diferencias entre países y continentes: en general, tanto hombres como mujeres en Europa permanecen más tiempo en puestos de medio tiempo que en Estados Unidos de América, y son significativamente menos propensos a pasar de puestos de medio tiempo a los de tiempo completo (Buddelmeyer *et al.*, 2005). Sin embargo, hay diferencias importantes entre los países de la Unión Europea y, en el caso de las mujeres, pueden reflejar factores culturales así como diferencias nacionales de los mercados de trabajo (*ibid.*).

Muchos países también han reducido las limitaciones laborales a los destinatarios de apoyo al desempleo, por discapacidad o asistencia social al permitirles ganar más en empleos de medio tiempo antes de que se reduzcan sus beneficios o se recorten por completo (OECD, 2010b). La mayoría de los países de la OCDE (a excepción de Grecia, Eslovenia, España y Portugal) ofrecen servicios de búsqueda de trabajo a trabajadores que ocupan puestos de medio tiempo no voluntariamente dispuestos a trabajar más horas o tiempo completo. Sin embargo, quienes trabajan medio tiempo no voluntariamente a menudo reciben menos asistencia que quienes están completamente desempleados (OECD, 2010b). En unos cuantos países, los trabajadores de medio tiempo no voluntarios solamente reciben ayuda para encontrar trabajo si también reciben beneficios o asistencia de desempleo (como Suecia y Suiza) o si su ingreso cae por debajo de un nivel crítico (como República Checa y República Eslovaca) (*ibid.*). Otros métodos de apoyo para las transiciones de un puesto de medio tiempo a uno de tiempo completo son entrevistas intensivas y planes de acción individuales (como Australia, Dinamarca, Alemania y Japón), programas de capacitación (como Estonia, Corea,

Nueva Zelanda y Noruega), empleo subsidiado en el sector privado (como Australia, Corea y Suecia) y en el público (Dinamarca, Noruega, Suecia y Portugal). Sin embargo, las personas subempleadas suelen no tener acceso a los puestos subsidiados, particularmente en el sector público (*ibid.*).

Las políticas públicas bien diseñadas para los puestos de medio tiempo ayudan a reconciliar el trabajo con la vida privada y preparan el camino para la igualdad de género en el trabajo público y de otro tipo. Se necesitan estrategias nuevas con un enfoque global (no concentrado en las mujeres) para superar las desventajas, que vienen de tiempo atrás, vinculadas a los patrones de los puestos de medio tiempo para las mujeres. Garantizar un trato igual a los trabajadores de medio tiempo e incorporar las opciones de medio tiempo y otras opciones de flexibilidad en trayectorias profesionales (en especial las destinadas a los cuidados u otras actividades limitantes de tiempo) compensará los efectos negativos existentes del empleo de medio tiempo en el progreso profesional. Más aún, implementar pagos por desempeño y no por antigüedad sería un paso para vencer las desigualdades salariales y contribuir así a cerrar las brechas salariales y de pensiones. Establecer y promover rutas de empleo para facilitar la transición de empleos de medio tiempo a tiempo completo es imperativo para todos los países, en especial los que enfrentan una fuerza laboral en envejecimiento y escasez de mano de obra.

Políticas públicas y prácticas relacionadas con la atención infantil

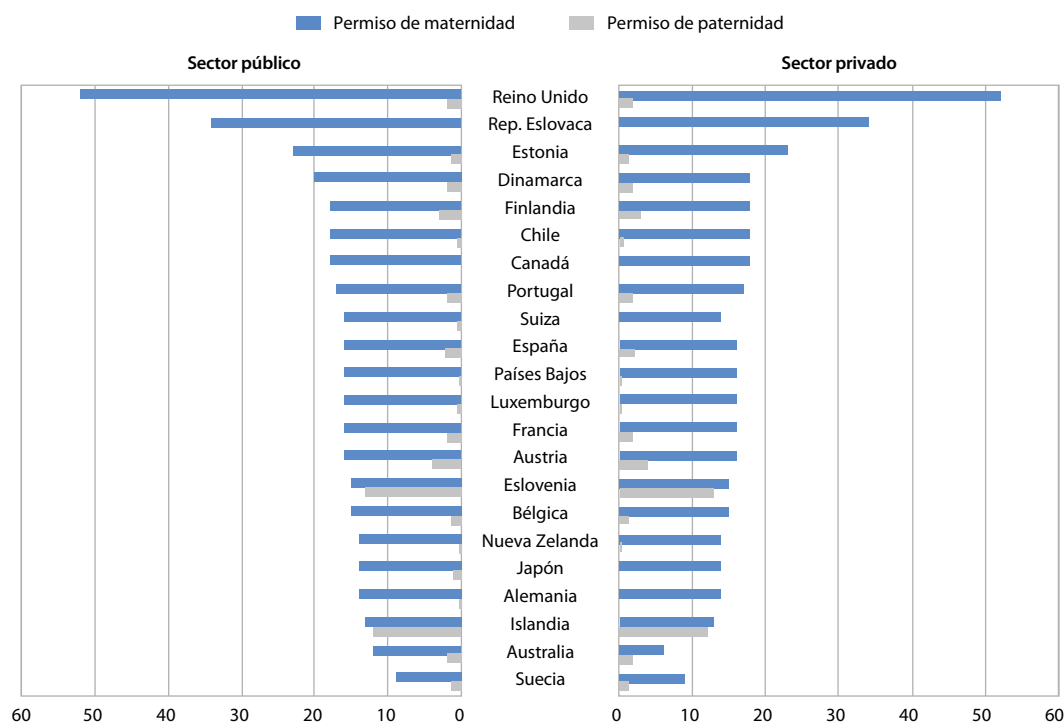
La mayoría de los países de la OCDE ofrecen varias provisiones que toman en consideración distintos eventos de la vida privada y contribuyen a un mejor equilibrio entre la vida y el trabajo en su fuerza laboral: permisos por enfermedad, de maternidad, paternidad y parentales, y permisos para atender a familiares enfermos o ancianos para los empleados del sector público. También ofrecen medidas diversas que permiten más flexibilidad a los trabajadores, como inicio y jornada laboral flexibles, trabajo a distancia y horas semanales comprimidas. Los permisos para atender a los hijos y ancianos sin temor a perder el empleo y los lugares de trabajo flexibles pretenden mejorar la productividad de empleados y empresas y así garantizar mejores resultados para el servicio público y el público en general.

Las diferencias de género en el uso de estos beneficios se deben primordialmente a las diferencias vinculadas a las responsabilidades de atención, que con más frecuencia recaen en las mujeres. Este hecho ampliamente conocido se confirma en estudios recientes. Los datos de una encuesta estadounidense muestran que si los hombres dejan un trabajo sobre todo para mejorar y cambiar de giro, la mayoría de las mujeres lo hacen por sus responsabilidades de atención dentro de las familias (Hewlett y Luce, 2005). De acuerdo con la misma encuesta, 44% de las mujeres trabajadoras en contraste con 12% de los trabajadores solicita permisos por razones familiares. Con este fin, todos los países de la OCDE que respondieron la encuesta ofrecen alguna forma de permiso para atención infantil que entra en una de estas tres categorías: ausencia por maternidad (exclusivamente para mujeres), ausencia por paternidad (solo para padres) y ausencia parental (para ambos padres). Sin embargo, hay importantes diferencias entre países respecto de lo extenso del permiso, el porcentaje del pago durante la

ausencia, y quién lo paga. En muchos países el sector público ofrece los permisos pagados complementados con permisos sin goce de sueldo. La mayoría de los países dan prestaciones de maternidad y menos dan permisos de paternidad, tanto en el sector público como en el privado.

En la mayoría de los países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE no hay diferencias significativas entre el sector público y el privado en cuanto a lo extenso de la ausencia por maternidad o paternidad (véase la Figura 3.10). Solamente en Dinamarca, Suiza y Australia se dan permisos más extensos de ausencia a los trabajadores del sector público en comparación con los del privado. El servicio público tiende a dar prórrogas en ambos permisos, aunque las condiciones cambian mucho según el país. La tasa promedio del ingreso durante los permisos de maternidad es de 92% en el sector público, en contraste con 85% del sector privado. La tasa de ingreso promedio por un permiso de paternidad en el sector público es de 79% en contraste con 63% del privado. Un estudio de Statistics Canada (Marshal, 2010) también observó que trabajar en el sector público (en comparación con el privado) o en una empresa grande aumenta significativamente las probabilidades de recibir una compensación. Aunque los trabajadores sindicalizados por lo general tienen prórrogas más altas, el estudio concluye que estar sindicalizado no es un factor clave para recibir una extensión (*ibid.*).

Figura 3.10. Extensión de los permisos de maternidad y paternidad en países de la OCDE, semanas (2012)



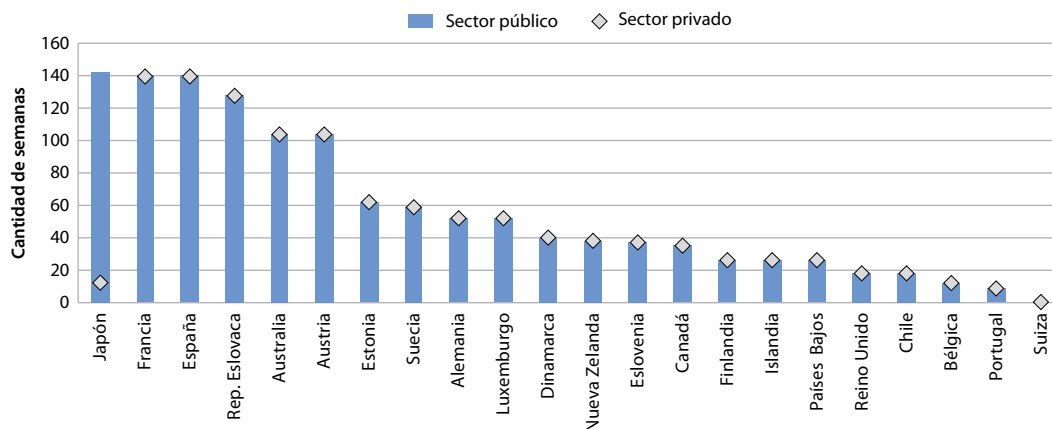
Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*; OECD (2011i), *Family database*.

Permisos parentales

Casi todos los países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE ofrecen opciones de ausencias parentales tanto en el sector público como en el privado. Curiosamente, casi no hay variaciones sobre lo extenso del permiso entre ambos sectores en los distintos países de la OCDE (excepto en Japón), aunque hay algunas variaciones en cuanto a los niveles de remuneración y prestaciones durante los permisos de ausencia parentales entre sectores (por ejemplo, Japón, Canadá y Austria). Con frecuencia, el nivel del pago de los permisos parentales depende de acuerdos específicos de negociaciones colectivas, inclusive las variaciones dentro del mismo sector público, lo que dificulta las comparaciones por países en esta área. También hay diferencias significativas en el tiempo de los permisos parentales entre países de la OCDE.

El desarrollo de las políticas públicas en los países de la OCDE durante los últimos años se orientó al aumento de los permisos de ausencia parental para los padres. Animar a que los padres tomen un papel más activo en la atención de los hijos es algo que las investigaciones recientes respaldan¹⁸ debido a que muestran que hay vínculos entre el tiempo que destina el padre a los cuidados durante la infancia temprana de sus hijos y su participación en los cuidados de manera más comprometida en tiempos posteriores.

Figura 3.11. Extensión de los permisos de ausencia parental en países de la OCDE: con y sin disfrute de sueldo en los sectores público y privado (2012)



Nota: La extensión del permiso parental se calcula como la diferencia entre el permiso total (permiso completo para la atención infantil), subsidio y permiso perinatal. Los datos de Reino Unido los brinda el gobierno de Reino Unido en www.gov.uk/parental-leave/entitlement; los datos de Portugal se obtuvieron de OECD (2011), *Family database*.

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

Se han implementado políticas públicas de medición en diversos países para aumentar la aceptación de los padres (véase el Recuadro 3.11). En Japón, donde la aceptación de los padres para pedir permiso de ausencia para el cuidado de los hijos es muy baja, la Autoridad Nacional del Personal revisó recientemente el sistema para otorgar los permisos de ausencia en el sector privado con el propósito de promover que los hombres hicieran

uso de esos permisos y así alcanzar el objetivo de 13% para 2020. Los permisos de ausencia solicitados por los padres para atender a los hijos aumentaron entre 1999 y 2009, de 0.2% a 1.6%, y de manera importante en 2010 a 3.4% después de que se implantaran las medidas mencionadas (Government of Japan, 2012). En algunos países solo a los padres se les otorga una proporción del derecho a hacer uso de los permisos parentales o de ingresos asociados al apoyo parental; cerca de la mitad de los países de la OCDE ofrece el derecho de ausencia paternal por separado (OECD, 2012a), principalmente con un diseño individual y no transferible de periodos de derechos de ausencia para uso específico de los padres (OECD, 2011g). Bélgica, Islandia, Luxemburgo, Noruega y Suecia se encuentran entre los países que implantaron estos programas. Los países con las tasas de participación de padres más altas incluyen a los que tienen programas de permisos de ausencia no transferibles que al mismo tiempo ofrecen altos porcentajes del salario, principalmente en los países nórdicos: Suecia (tasa de participación de 90%), Noruega (89%) e Islandia (84%) (Marshall, 2008).

Islandia tiene proporcionalmente el arreglo más equilibrado, en términos de género, de permisos de ausencia paterna con goce de sueldo, porque una tercera parte del periodo de ausencia parental se reserva a los hombres (13 semanas). La proporción es de 20% en Noruega (equivalente a 20 semanas) y 13% en Suecia (8.5 semanas). Cuando Islandia estableció el permiso de ausencia parental condujo a un aumento de la proporción de días de ausencia tomados por los padres, de 3% en 2001 a cerca de 35% (Eydal y Gislason, 2008). En Noruega, los padres usan alrededor de 13% de los días a los que tienen derecho, mientras que los suecos alcanzaron 22% en 2009 (Moss, 2010). Otros países optan por permisos parentales como bono si los padres usan una proporción mínima. En 2007 Alemania reformó el permiso de ausencia parental al otorgar a los padres dos meses adicionales si el padre tomaba al menos dos meses de permiso. De igual manera, Portugal premia con un mes más de permiso parental si el padre toma el mes del tiempo al que tiene derecho. En Francia y Australia se introdujeron reformas similares. Como resultado, Alemania vio que la cantidad de niños cuyos padres tomaban permisos de ausencia aumentó de menos de 9% en 2007 a 25% durante la segunda mitad de 2010 (Federal Statistical Office, 2012). En Portugal, la proporción de hombres que se ausentaban por permisos paternos aumentó de menos de 10% en 2009 a 23 % en 2010 (OECD, 2012a).

Crear opciones específicas de permisos paternos es una forma de promover la igualdad de género porque, entre otras cosas, facilita romper los estereotipos de género. El aumento de solicitudes de permisos paternos puede causar un impacto directo en el ámbito de la igualdad de género en el empleo de los sectores público y privado; puede contribuir a que los empleadores superen sus dudas en cuanto a contratar o promover a una mujer, dudas que suelen deberse a sus obligaciones familiares potenciales y los permisos de ausencia que esas obligaciones suelen representar. No obstante, otros factores, como los prejuicios de los empleadores sobre la dedicación al trabajo de quienes usan los permisos de ausencia paternal, pueden afectar las decisiones de los padres para ocupar estos permisos. Estos factores y el rechazo, motivado por la cultura, de las ausencias por atención paterna necesitan entenderse con más profundidad para generar políticas públicas o institucionales mejor dirigidas.

Recuadro 3.11. Estrategias suecas para que ambos padres continúen trabajando y uso de permisos de ausencia parentales

En 1974, Suecia se convirtió en el primer país del mundo en sustituir la licencia de maternidad con la licencia parental. Los objetivos principales del sistema del seguro parental en Suecia son el bienestar del bebé, la independencia económica de las mujeres y la participación de los padres en la vida familiar y del hogar. En 1974 los padres solicitaban solamente 3% de la licencia de parental y tomaron menos de 1% del total de días disponibles. Para 1992, 48.3% de los padres tomó un promedio de 63 días de licencia. Para 2008, los hombres utilizaban un máximo histórico de 22% de la licencia parental.

En Suecia, los padres tienen derecho a 480 días de licencia parental cuando nace o adoptan un niño. Esta licencia puede tomarse por mes, semana, día o incluso por hora. Las mujeres todavía toman la mayoría de los días; en 2012, los hombres solicitaron alrededor de 24% del permiso parental. Hay 60 días de licencia que se asignan específicamente a cada padre y no pueden transferirse. Además, uno de los padres del bebé recién nacido obtiene 10 días adicionales de licencia por el nacimiento o 20 días en caso de que sean gemelos. Un padre soltero tiene derecho a 480 días en total. El 1 de julio de 2008 el gobierno sueco introdujo un bono de igualdad de género en el sistema de seguro parental. El objetivo es alentar la igualdad de género tanto en términos de permisos parentales como en la participación en la vida laboral. El bono de igualdad de género pretende fomentar que los padres compartan los permisos parentales de la manera más uniforme posible. Con esta reforma, cuando el padre que ha estado en casa durante más tiempo trabaja, recibe un crédito tributario mientras el otro padre usa el beneficio parental que le corresponde. El 1 de julio de 2007 los servicios relacionados con las labores domésticas se volvieron deducibles de impuestos. Esta deducción reduce los costos de la compra de dichos servicios materialmente en alrededor de 50%. Uno de los objetivos de estos beneficios fiscales en esta área es permitir a los miembros de la familia incrementar su disponibilidad de tiempo para un empleo remunerado, y facilitar a mujeres y hombres combinar la vida familiar y la vida laboral en términos iguales.

Fuentes: The Swedish Institute (2013), “Gender equality: The Swedish Approach to Fairness”, www.sweden.se/eng/home/society/equality/facts/gender-equality-in-sweden/; Government of Sweden (2009), *Strategy for Gender Equality in the Labour Market*.

Sin embargo, cuando los permisos de ausencia no se dirigen explícitamente a los padres, suelen solicitarlos las madres, lo que refuerza los patrones tradicionales de género. La frecuencia con que hombres y mujeres recurren a los permisos de ausencia parental es marcadamente diferente, lo que también puede fortalecer la impresión del costo mayor al contratar mujeres y disminuir sus oportunidades de conseguir empleo (World Bank, 2012). Otro factor que fortalece las creencias tradicionales acerca de los roles de las madres y los padres radica en que los hombres con más frecuencia ganan más que sus esposas; el impacto que eso ocasiona en el ingreso familiar es un factor que contribuye a definir quién debe encargarse de la casa. La oferta y el costo de guarderías formales es otro factor importante en las decisiones de la familia sobre quién debe solicitar un permiso y lo extenso de una ausencia parental. La oferta escasa, el costo, la ubicación de las instalaciones y la dudosa calidad de los servicios con frecuencia motivan a los padres (con más frecuencia a las madres) a optar por dejar el trabajo durante diversos periodos (OECD, 2012a).

Guarderías y casas de retiro

La oferta y el costo de las guarderías y casas de retiro son factores importantes en las decisiones de la familia acerca de la participación en las labores de las mujeres y los hombres, al igual que en las preferencias de profesiones y carrera. Las guarderías de buena calidad motivan a ambos padres a continuar trabajando a la vez que ese servicio contribuye a generar soluciones viables, en especial para quienes desean mejorar en sus trayectorias profesionales. Al disminuir los costos en términos de mercado laboral y de oportunidad de trabajo para las embarazadas, las guarderías también representan una importante respuesta a la tasa en declive de la fertilidad (EGGE, 2009). Los estudios empíricos sobre la relación entre los costos de las guarderías y la participación en la fuerza laboral muestran también que cuando los costos bajan, la participación laboral aumenta, en especial la de las madres (*ibid.*). La proporción más alta de mujeres trabajadoras y de niños inscritos en guarderías se presenta en los países nórdicos, que son los inversionistas más fuertes en servicios formales públicos de atención infantil (OECD, 2012a). Un estudio modelo español estimó hace poco que aumentar un euro los costos por hora en las guarderías reduce la probabilidad de empleo 32% (Borra, 2006). El estudio también muestra que la influencia del costo de los servicios de cuidado diurnos es más significativa que cualquier otra variante de las decisiones del cuidado de los niños, y, que subsidiar este costo puede ser la manera más eficaz de orientar las decisiones de la familia, alejarlas de formas internas o informales de cuidado (atención parental, apoyo en la familia, niñeras) y dirigir las a fuentes de cuidado institucionales (*ibid.*).

Además, las guarderías de buena calidad y costos accesibles afectan en buena medida las decisiones de regresar al trabajo después del alumbramiento, especialmente entre los hogares de ingresos bajos, empleadas con puestos de bajo ingreso y padres y madres solteros. De acuerdo con un estudio reciente de Keck y Saraceno (2013), “la política pública más eficaz que permite, tanto a las madres en general como a las madres con pocos grados de educación, la permanencia en empleos remunerados parece la provisión de servicios generosos de cuidados infantiles para niños menores de tres años”.

Las soluciones del servicio público para facilitar el apoyo de guarderías varían entre los países de la OCDE. Algunos países ofrecen acceso a guarderías en el lugar de trabajo o en la comunidad que reservan lugares para padres que trabajan en alguna empresa en particular (27% de los países que participaron en el estudio de 2011 de la OCDE sobre empleo en el sector público); otros ofrecen apoyo monetario a los empleados públicos mediante subsidios (68%), así como asesoría y servicios de orientación, que incluyen servicios de cuidados y atención en emergencias (véase la Tabla 3.2). No obstante, permanece baja la cantidad de países con instituciones públicas que ofrecen apoyo para guarderías. Sin embargo, las guarderías en el sitio de trabajo han comprobado ser un respaldo que permite la participación laboral de las mujeres y un medio que les permite regresar a su trabajo después de tener a sus hijos (el Recuadro 3.12 presenta un estudio de caso australiano).

Tabla 3.2. **Guarderías y subsidios para la atención infantil en el sector público en países de la OCDE (2012)**

	Porcentaje de instituciones de la administración pública federal que ofrecen a sus trabajadores guarderías en el sitio de trabajo	Costo de las guarderías subsidiadas por la administración pública federal	Porcentaje de instituciones de la administración pública federal que ofrece a sus empleados medios para el cuidado infantil mediante subsidios para las guarderías
Australia	n/d	n/d	n/d
Austria	100%	Costo parcialmente subsidiado para todos los empleados	100%
Bélgica	0%		0%
Canadá	n/d	n/d	n/d
Chile	1-25%	Costo total del mercado	100%
Dinamarca	n/d	n/d	n/d
Estonia	0%		0%
Finlandia	0%*		0%*
Francia	n/d	Costo varía de acuerdo con el proveedor	n/d
Alemania	n/d	n/d	n/d
Islandia	n/d	n/d	n/d
Japón	1-25%	Costo total del mercado	100/%
Luxemburgo	100%	Costo total del mercado	Subsidio parcial
Países Bajos	0%*		0%*
Nueva Zelanda	n/d	n/d	n/d
Portugal	0%	Costo parcialmente subsidiado hasta un nivel dado de ingreso	100%
República Eslovaca	n/d	n/d	n/d
Eslovenia	n/d	n/d	n/d
España	26-50%	Costo parcialmente subsidiado para todos los empleados	Subsidio parcial
Suecia	0%*		0%*
Suiza	1-25%	Costo parcialmente subsidiado para algunos empleados	100%
Reino Unido	n/d	n/d	n/d

Nota: *Guarderías públicas disponibles para todas las familias; n/d “no disponible”.

Fuente: OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*.

Por ejemplo, Francia especifica que las guarderías en los ministerios están disponibles para quienes trabajan en el gobierno; existen tres niveles de ayuda, en los que se toma en cuenta los recursos financieros del trabajador y la situación de la familia. Los sistemas ministeriales e interministeriales reservan un lugar en la guardería a los trabajadores del Estado. Las guarderías están abiertas a todos los trabajadores de este sector. En Austria, España, Estados Unidos de América y Nueva Zelanda, las provisiones destinadas a las guarderías dependen de los ministerios particulares. Por ejemplo, el Departamento de Estado de Estados Unidos de América patrocina dos sitios dentro de sus instalaciones y hace que el servicio subsidiado esté al alcance de los empleados que cumplen con los criterios de selección (US Department of State, 2014).

Recuadro 3.12. Guarderías en el lugar de trabajo que permitan a las madres reincorporarse y permanecer en el empleo

El Centro de Atención Infantil Pensando en los Niños de la Compañía CSL en Victoria, Australia, es un centro construido especialmente para 114 menores de seis años. El Centro se inauguró en 2011 para responder a una preocupación creciente de la directiva empresarial: en 2006, CSL encontró que 63% de las mujeres económicamente activas que habían tomado licencia de maternidad entre 2001 y 2006 no habían regresado a trabajar a la empresa. Como la mayoría del personal de CSL son mujeres (52%), un alto número de mujeres están en la administración (55%) y en el área de ventas (68%), la retención precaria causada por la maternidad puede afectar el equilibrio de habilidades en la fuerza de trabajo de la empresa y agregar costos sustanciales. Una encuesta de empleados sobre la licencia de maternidad confirmó que el acceso a una guardería adecuada fue la mayor barrera para conservar a las mujeres dentro del personal. El CSL construyó un nuevo centro infantil que proporciona acceso prioritario a sus empleados, con lugares disponibles también para la comunidad en general. Se designó a una organización sin fines de lucro como proveedora de servicios del Centro y un comité de manejo regula la relación entre el Centro y la empresa. El comité establece requisitos de desempeño y operativos y asegura que el Centro continúe operando en los más altos niveles de calidad y cumpla todas las regulaciones; además, se planea por adelantado para cumplir con requisitos futuros. Mejoró la retención posterior a la licencia de maternidad. La tasa de regreso de licencia de maternidad de CSL ahora se sitúa en 90%, mientras que las renunciaciones en los tres meses posteriores al regreso de la licencia de maternidad son solo de 1.9%. Una estadística interesante es que 33% de los usuarios del centro son empleados varones, lo que muestra que los beneficios de disponibilidad inmediata de guardería pueden proporcionarse a todos los empleados, sin importar el género.

Fuente: Committee for Economic Development of Australia (2013), *Women in Leadership: Understanding the Gender Gap*, www.ceda.com.au/media/310731/cedawiljune%202013final.pdf.

Estos programas varían también según la disponibilidad general y la calidad de las instalaciones en el país (como en Países Bajos, Francia, Suecia, Estonia, Finlandia y Eslovenia). Por ejemplo, en Países Bajos la ley no distingue entre el sector público y el privado, y de esta forma la organización para el cuidado infantil se realiza mediante guarderías a precios accesibles. De acuerdo con la Ley de Atención Infantil Holandesa, padres, empresarios y gobierno deben compartir los costos de los servicios públicos de atención infantil. El gobierno lo hace al imponer un impuesto en todos los trabajadores destinado a la atención infantil. Estonia, a su vez, hace que los servicios de guarderías públicas estén disponibles para todos y también tiene subsidios iguales para un grupo de familias. En Suecia y Finlandia no hay un apoyo especial para los trabajadores del gobierno federal destinado a la atención de los hijos pequeños, pero todos reciben el apoyo público.

Hay una presión en aumento sobre el gobierno por parte de individuos, grupos sociales y sindicatos, incluso sindicatos del sector público (Public Services International, 2014) para diseñar estrategias amplias destinadas a la atención infantil y otros tipos de atención que permitan a ambos padres continuar trabajando y aligerar el peso en las familias. Por ejemplo, en Canadá el sindicato más grande del sector público reunió a los defensores del cuidado de los niños para que soliciten que el gobierno reestructure el sistema público de atención infantil, que diseñe una estrategia nacional para este tipo de atención y que se establezcan

políticas públicas que permitan el disfrute de los espacios de atención regulados, con costos accesibles.¹⁹ La relación clara entre las mujeres trabajadoras y la inversión en servicios públicos de atención infantil accesibles, como ya se demostró en los países nórdicos, muestra la ruta que deben seguir los países que tienen la voluntad de reducir las brechas de género en el ámbito de lo laboral. Las políticas amplias dirigidas al empleo y al equilibrio entre el trabajo y la vida personal necesitan que las políticas públicas de permisos de ausencia parental se complementen con servicios de calidad de cuidados de los niños y de servicios de posparto que contribuyan al bienestar de las familias.

Permisos para cuidar a un pariente anciano o un familiar enfermo

La cantidad en declive de hijos por familia no significa que automáticamente se reducen los periodos de permisos por razones familiares solicitados por las mujeres. Con una población que envejece rápidamente en los países de la OCDE y el aumento en la expectativa de vida, también aumenta el tiempo necesario para atender a los familiares de más edad. El cambio en algunos países de la OCDE de cuidados institucionalizados a cuidados en los hogares de los ancianos, discapacitados y enfermos crónicos depende del apoyo familiar. Un estudio reciente de *Statistics Canada* muestra que casi tres de cada diez jóvenes de 15 años o más atienden a alguien en casa, y lo más probable es que sean mujeres. Estos arreglos disminuyen los costos sociales de los servicios de salud y su institucionalización, y también beneficia a los que reciben la atención, al permitirles permanecer en casa y conservar una calidad de vida mejor (Statistics Canada, 2013). No obstante, hay consecuencias negativas potenciales, en especial para quienes están a cargo de la atención y los cuidados, consecuencias que también incluyen su salud,²⁰ su participación en trabajos remunerados, reducción de tiempo para otras actividades y perspectivas de carrera; esto puede afectar la solicitud de permisos de salida. Solicitar un permiso para un periodo largo de atención puede estar más limitado en la práctica, porque los empleados temen al impacto potencial que puede ocasionar a su carrera y al ingreso para el sustento familiar (OECD, 2011f). Los permisos extendidos de ausencia para atender a un pariente anciano o enfermo se ve con más frecuencia en el sector público y en compañías grandes (OECD, 2011f).

Muchos países de la OCDE comienzan a reconocer estas tendencias; 100% de los países que participaron en el *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE autorizaban permisos de ausencia a los trabajadores del sector público para atender a algún familiar enfermo y 86% para un familiar anciano. Tales permisos tienen diferentes formas (con goce de sueldo o sin él) y su duración varía significativamente. Por ejemplo, en Canadá, los trabajadores del sector público tienen permitido tomar hasta cinco años sin goce de sueldo para cuidar de algún familiar. También los empleados de los sectores privado y público que han trabajado por más de tres meses tienen derecho a un permiso sin goce de sueldo llamado permiso de ausencia por compasión que permite atender a un miembro de la familia gravemente enfermo y con un alto riesgo de morir en las 26 semanas siguientes. Además, los empleados pueden calificar para obtener un seguro de empleo con el que esa ausencia puede darse con goce de sueldo, que es un programa federal.

Para entender mejor las tendencias relacionadas con la atención familiar y sus implicaciones se necesitan estudios y análisis más profundos. Algo similar sucede con las provisiones relacionadas con el cuidado infantil. Hay que considerar, sin embargo, que el tiempo para cuidar de las personas ancianas o enfermas puede cambiar de forma impredecible. Reconocer la naturaleza compleja de lo que representa cuidar de un anciano o un enfermo para diseñar políticas públicas de empleo y sociales permitirá establecer medidas más adecuadas que contribuyan a reconciliar el trabajo con las obligaciones familiares y mejorar los resultados laborales.

Condiciones laborales flexibles

Los permisos de ausencia no son la única opción para equilibrar el trabajo con la vida personal. Flexibilizar algunas condiciones, como horas de entrada flexibles o cantidad de horas, trabajo a distancia y semanas con horarios comprimidos, también se valoran y se usan ampliamente. Alrededor de 95% de los países entrevistados por la OCDE (OECD, 2011c) ofrece horarios de entrada flexibles y opciones de horarios a sus empleados, 77% permite el trabajo a distancia, y 68%, semanas con horarios comprimidos. Algunas de estas prácticas tienen alcances y objetivos más amplios que el equilibrio entre trabajo y vida personal (por ejemplo, el trabajo a distancia y la semana con horarios comprimidos contribuyen a objetivos de políticas públicas de transporte y medio ambiente).

Las políticas públicas que promueven condiciones flexibles de trabajo representan un papel importante para que los empleados cumplan con las obligaciones familiares y de la comunidad, y con ello se contribuye a reforzar el tejido social (véase el Recuadro 3.13). También aumentan la satisfacción y la motivación, lo que da por resultado un aumento en la productividad. Las condiciones laborales flexibles contribuyen a la cultura de adaptabilidad e innovación en el lugar de trabajo, lo que también afecta de manera positiva la productividad.

A cambio de la agilidad que permiten las políticas públicas laborales flexibles, existe una distribución más equitativa del trabajo doméstico y de las responsabilidades de la familia entre mujeres y hombres, y, al dar un uso pertinente a estas políticas laborales, contribuyen a mejorar la participación de las mujeres en el sector económicamente activo.

Igualdad de género y el futuro de las mujeres en el sector público

En las últimas décadas, las políticas de contratación que promueven la igualdad de género en el sector público de los países de la OCDE permitieron que una cantidad cada vez mayor de mujeres ingresen a la fuerza laboral, lo que hace que este sector enriquezca sus contribuciones y mejore el área económica. En la mayoría de los países, la cantidad de empleadas desplazó a la de los empleados en general y en el gobierno federal en particular. No obstante, la igualdad de género en el sector público aún está en desarrollo. En la mayoría de los países se redujo la brecha de género en el empleo, pero no se ha cerrado; y en los países de la OCDE persisten diferencias, a veces significativas. Alcanzar el equilibrio de la representación por género en términos de números no puede ser la respuesta a la naturaleza

Recuadro 3.13. Papel de las políticas públicas para permitir el empleo de tiempo completo y un mejor balance entre la vida laboral y la personal para las mujeres

El desarrollo económico sostenido, una mayor escolaridad en las mujeres, el declive importante en las tasas de fertilidad, el efecto de estos cambios en conjunto, entre otros, que han ocurrido en las últimas décadas en los países de la OCDE explican la nueva participación de las mujeres en la población económicamente activa. La acción combinada de educación, trabajo y políticas sociales, junto con las prácticas que promueven el balance trabajo-vida, contribuyeron al aumento de la contratación de mujeres de tiempo completo, y más específicamente en el campo laboral del sector público. Esos cambios también facilitaron las transiciones para las familias y contribuyeron a su bienestar. Los resultados demuestran que hay interrelaciones complejas y acciones que mutuamente se refuerzan, motivadas por las diversas políticas y prácticas públicas. El efecto de las actividades combinadas e integradas, consideradas en las políticas públicas destinadas al empleo y al balance trabajo-vida, se hace visible al considerar su impacto en los resultados laborales y sociales. El desarrollo económico está definitivamente correlacionado con la proporción de empleadas en trabajos formales, y de manera negativa se correlaciona con la proporción de mujeres en trabajos no remunerados, autoempleo e iniciativa empresarial (World Bank, 2012).

Un sistema bien diseñado para la atención infantil, para discapacitados y para los ancianos y establecido con base en el gasto público permite que tanto mujeres como hombres se integren totalmente a las actividades remuneradas y alcancen logros de vida más satisfactorios. Un sistema de atención infantil accesible económicamente permite que una cantidad mayor de niños se inscriban en guarderías formales y a mejorar el empleo de las mujeres en términos de medio tiempo y de tiempo completo. El acceso a la atención formal para los ancianos también aumenta las horas laborales de mujeres y hombres, y brinda más flexibilidad. El aumento de las inversiones públicas destinadas a la atención infantil no necesariamente provoca un aumento en el empleo de medio tiempo porque puede facilitar que las personas trabajen tiempo completo o mejorar la calidad de las guarderías sin afectar las horas por semana. Un gasto público mayor en permisos de ausencia pagados también aumenta el empleo de tiempo completo en relación con el de medio tiempo, y la extensión del permiso de ausencia disminuye la probabilidad del empleo de medio tiempo. Aumentar los impuestos al segundo proveedor familiar reduce la participación de las mujeres en la fuerza laboral, al mismo tiempo que los incentivos fiscales a quienes trabajan medio tiempo también tienen peso (OECD, 2012a).

A pesar del reconocido impacto de la interrelación entre políticas públicas, pocos países han optado por una estrategia más integral en su intento de resolver las inequidades de género. Por ejemplo: con el Pacto de la Crisis en Países Bajos se aprobó una ley en 2009 que incluía en el mismo paquete permisos parentales, acceso a guarderías y beneficios públicos para mujeres autoempleadas (ILO, 2012). La crisis económica acentuó aún más la importancia de las políticas integradas y las acciones para fortalecer los avances alcanzados en cuanto a igualdad de género en el empleo y también la necesidad de reducir las brechas de género.

Fuente: World Bank (2012), *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*; OECD (2012 a), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, Paris; International Labour Organization (2012), *Global Employment Trends for Women 2012*.

real de las inequidades entre géneros, que se expresan en la segregación ocupacional —horizontal y vertical—, diferencias de salarios y empleo del tiempo (puestos de medio tiempo, permisos de ausencia y opciones de condiciones flexibles).

Por la persistencia de estos problemas, alcanzar un equilibrio real entre géneros (y no una fuerza laboral pública dominada por mujeres) es algo que hay que lograr. Como empleador, el servicio público ha superado varios obstáculos al reajustar los enfoques antiguos y adoptar

nuevos para abordar la igualdad de género. Los esfuerzos destinados a aumentar la conciencia de los hombres sobre los asuntos relacionados con las diferencias de género y animarlos a participar activamente en las responsabilidades de los cuidados, lo que incluye tomar permisos de ausencia parentales y paternales, ayuda a reducir los prejuicios en el servicio público en general. Los valores y principios aceptados en el entorno del servicio público son fuertes aliados en favor de la convivencia en igualdad de género. Dar empoderamiento a la contratación sin discriminación, así como a los ascensos, y a las prácticas y políticas institucionales de pago imparciales, darán a las mujeres oportunidades para crecer y desarrollar sus carreras. Los programas de desarrollo y aprendizaje concentrados en objetivos pueden contribuir a que los países superen los déficits de experiencia laboral de las mujeres. Una mayor presencia de las mujeres en los rangos de gobierno superiores puede dar como resultado un ejemplo que motive a otras mujeres a buscar puestos de mayores responsabilidades. Implementar pagos y promociones basados en desempeño en lugar de titularidad o antigüedad también generará un impacto positivo en las inequidades de género. Este tipo de acciones contribuirá a conservar, incluso incrementar, las ventajas competitivas del trabajo de las mujeres en el sector público.

Comprender la multiplicidad y complejidad de los asuntos relativos al género (y a las mujeres) vinculados al trabajo en el servicio público es clave para elaborar políticas públicas firmes dirigidas a reducir las brechas de empleo y salariales. Los datos correctos de demografía sentarán las bases para tener una imagen integral de la población económicamente activa: quiénes son los trabajadores y las trabajadoras, sus alcances educativos y laborales, su estatus familiar, etc. Nuevos estudios sobre la diversificación de las trayectorias profesionales de las empleadas e información de percepción pueden contribuir a conocer mejor los motivos de las mujeres trabajadoras, sus objetivos de vida y carrera, los impulsores de rendimiento y satisfacción con el trabajo y las condiciones laborales. Solo los datos globales acerca de la fuerza laboral en el sector público, que incluyan tanto a hombres como a mujeres, posibilitarán que los gobiernos consoliden el entendimiento sobre las brechas de género persistentes y diseñen políticas públicas basadas en evidencia. Una base de conocimiento que incluya resultados de investigaciones de alcances más amplios y de buenas prácticas de todo el mundo no solo sirve como herramienta para desarrollar políticas, sino también permite elaborar soluciones prácticas a la medida de los recursos disponibles y basadas en evidencia.

Recomendaciones claves de políticas públicas

Continúan las brechas para el acceso de las mujeres a puestos de mando superior y de condiciones laborales y salariales en el sector público. En correspondencia con la *Recommendation of the OECD Council on Gender Equality on Education, Employment and Entrepreneurship* (Recomendación del Consejo de Igualdad de Género de la OCDE en Educación, Empleo e Iniciativa Privada), abordar esas brechas requiere un grupo de medidas sistemáticas y globales que incluyen:

- ✓ *Diseñar mecanismos específicos para mejorar el equilibrio de género en puestos de liderazgo y sectores de acción política y categorías profesionales, por ejemplo, fijar objetivos a gerentes, programas de tutoría y redes para mujeres en profesiones dominadas por hombres;*
- ✓ *Reforzar el liderazgo e intensificar la rendición de cuentas de la administración y de los ejecutivos para garantizar el equilibrio de género en todos los niveles y grupos ocupacionales, inclusive mediante acuerdos de desempeño;*
- ✓ *Abordar la igualdad de género en elecciones educativas para disminuir la segregación horizontal por género;*
- ✓ *Promover la flexibilidad, transparencia e imparcialidad en los sistemas y políticas públicas de empleo del sector público para garantizar salarios justos y oportunidades iguales para mujeres y hombres con antecedentes y experiencia mixtos;*
- ✓ *Mejorar las opciones de equilibrio entre trabajo y vida personal, en especial las oportunidades de contratos laborales flexibles y gestión de la carga de trabajo. Más específicamente, facilitar sistemas de apoyo continuo para la atención de niños, personas con discapacidades y ancianos que permitan la plena participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral y empodere a los hombres para que asuman más responsabilidades familiares; garantizar que quienes recurren a la flexibilidad de los lugares de trabajo no sean penalizados por hacerlo;*
- ✓ *Incorporar opciones de flexibilidad de medio tiempo y de otro tipo en las trayectorias profesionales; promover el medio tiempo como solución temporal más que permanente y motivar un uso del medio tiempo más equitativo entre géneros; elaborar políticas públicas y trayectorias de transición con el propósito de ayudar al cambio de un horario parcial a uno de tiempo completo y puestos bien pagados para las mujeres dispuestas a trabajar tiempo completo;*
- ✓ *Desarrollar medidas más amplias para causas específicas dirigidas a abordar las brechas salariales persistentes entre géneros, inclusive la adopción de regulaciones de equidad salarial; realizar auditorías objetivas y exhaustivas para garantizar la igualdad y equidad salarial; tener como objetivo sectores de bajo ingreso o dominados por mujeres para promover salarios iguales para las mujeres; y asegurar vías de recursos legales eficaces para desafiar la brecha salarial;*
- ✓ *Maximizar el uso encuestas entre el personal del servicio público con cuestionarios sobre asuntos de género, incluso motivaciones, necesidades y satisfacciones de mujeres y hombres con las condiciones laborales y su trayectoria profesional;*

- ✓ *Promover el reclutamiento basado en méritos y a la vez dar preferencia a mujeres igualmente calificadas como medida de transición en los puestos del sector público.* Elaborar medidas concretas para garantizar la desaparición efectiva de las barreras sistémicas que todavía existen en los procesos de contratación, inclusive sesgos vinculados a las personas que tienen que cuidar o dar atención a alguien y que afecten decisiones laborales;
- ✓ *Implementar más elementos de pago basados en el desempeño en lugar de la titularidad y ascensos basados en sistemas de medición de desempeño robustos para impactar positivamente en las desigualdades de género;*
- ✓ *Mantener los roles y responsabilidades institucionales claves que promuevan la igualdad de género en el sector público.* Estas instituciones deben contar con los fondos y recursos adecuados y vincularse a equipos de ejecutivos para asegurar que sus programas sean eficaces.

Notas

1. Memorándum presidencial de USA, 10 de mayo de 2013.
2. Véase Australian Government (2013), “The Business Case for Gender Equality”, Workplace Gender Equality Agency, disponible en www.wgea.gov.au/sites/default/files/2013-04-29%20BRANDED%20FINAL%20businesscase%20for%20web.pdf.
3. El *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE estuvo a cargo la Dirección de la OCDE para la Gobernanza Pública y el Desarrollo Territorial como parte de la *Gender Initiative on Education, Employment and Entrepreneurship* de la OCDE, lanzada en 2011.
4. La definición de la OCDE de sector gubernamental general consiste en *i)* todas las unidades de gobierno federal, estatales o locales, *ii)* todos los fondos de seguridad social en cada nivel de gobierno y *iii)* todas las instituciones no lucrativas y al margen del mercado controladas y financiadas principalmente por unidades gubernamentales. El sector no incluye corporaciones públicas, aunque todo el capital sea propiedad de alguna unidad gubernamental.
5. La definición de la OCDE de gobierno central/nacional/federal se refiere a las instituciones controladas y financiadas en el nivel central de gobierno. Según el país, también se denomina gobierno nacional o federal.
6. En Suiza, los datos incluyen a la armada y a las guardias armadas de las fronteras; de ahí que sea difícil calcular la representación femenina exacta.
7. Presentación de Wojciech Zielinki, director adjunto del Civil Service Department, Polonia, en la Public Employment and Management Network el 22 y 23 de octubre de 2012, OCDE, París.
8. Por lo general son puestos que corresponden a uno o dos niveles debajo de los cargos superiores (es decir, directores).
9. Véase European Commission (s.f.) “Good Practices and Lessons Learned from Germany”, programa de intercambio de buenas prácticas en igualdad de género.
10. *Ibid.*

11. Nota de Turquía: la información de este documento en referencia a Chipre se refiere a la parte sur de la isla. No hay una autoridad única que represente al pueblo turco y al griego chipriota en la isla. Turquía reconoce la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Hasta que se llegue a una solución equitativa y duradera en el contexto de las Naciones Unidas, Turquía conservará su postura en lo que concierne al “asunto Chipre”.
12. Nota de todos los países de la Unión Europea miembros y no miembros de la OCDE: la República de Chipre es reconocida por todos los miembros de las Naciones Unidas con excepción de Turquía. La información en este documento se relaciona con las áreas bajo control efectivo del gobierno de la República de Chipre.
13. Las cuotas de género tienen como objetivo (con frecuencia anual) incrementar la representación femenina en el servicio público (definiciones y glosario que acompañan al *Estudio sobre Género en el Empleo Público 2011* de la OCDE).
14. Part de femmes dans la Fonction Publique: Quotas et objectifs chiffres en Europe.
15. *Ibid.*
16. Véase OECD (2012d), “Human Resources Management Country Profiles. Austria”, disponible en www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Austria.pdf, Bundeskanzleramt Österreich, sektioniii.bka.gv.at/crossmentoring/cm_start.php.
17. Para más información, véase U.S. Office of Personnel Management y U.S. General Services Administration (2010).
18. Véase Haas y Hwang (2008), Nepomnyaschy y Waldfogel (2007), citado en OECD (2012a).
19. Véase Rethink! (s.f.), www.rethinkchildcare.ca.
20. Un estudio canadiense observó una estrecha correlación entre responsabilidades fuertes del cuidado de personas de mayor edad (en ausencia de apoyos apropiados) con ausentismo laboral y fatiga emocional, física y mental, lo que aumenta la posibilidad de que resulte afectada la salud de los empleados (Duxbury y Higgs, 2003).

Bibliografía

- Anghel B., S. de la Rica, y J. Dolado (2011), *The Effect of Public Sector Employment on Women's Labour Market Outcomes*, Discussion Paper núm. 5825, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Australian Workplace Gender Equality Agency (2013), “The Business Case for Gender Equality”, www.wgea.gov.au/sites/default/files/2013-04-29%20BRANDED%20FINAL%20businesscase%20for%20web.pdf.
- Australian Bureau of Statistics (2013), “Women still under-represented in positions of leadership”, comunicado de prensa, www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/mediareleasesbyCatalogue/E120C5D9FBAF1BADCA257BD300144E80?OpenDocument.
- Barry, U. y E. Vasquez del Aguila (2009), “Flexible Working time Arrangements in Ireland”, *Social Justice Series*, School of Social Justice, University College Dublin, vol. 9(2): 10-40.
- Bettio, F. et al. (2013), *The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies*, informe externo encargado por y presentado a la EU Directorate General for Justice, Unit D1, Equality between Women and Men.
- Borra, C. (2006), *Female Labour Participation and Child Care Choices in Spain*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Working Paper E2006/16.

- Buddelmeyer, H., G. Mourre y M. Ward (2005), *Part-Time Work in EU Countries: Labour Market Mobility, Entry and Exit*, IZA Discussion Paper 1550, <http://ftp.iza.org/dp1550.pdf>.
- Committee for Economic Development of Australia (2013), *Women in Leadership: Understanding the Gender Gap*, www.ceda.com.au/media/310731/cedawiljune%202013final.pdf.
- Court of Justice of the European Union (2006), “B. F. Cadman v Health & Safety Executive”, Judgment of the Court (Grand Chamber) del 3 de octubre de 2006, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-17/05>.
- De Luis, P. (2012), “Women in Economic Decision-Making in Spain”, document de comentarios presentado a la EU Forum on Exchange of Good Practices on Gender Equality, Noruega, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practice_no/es_comments_paper_no_2012_en.pdf.
- Demmke, C. (2007), “Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States”, www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/alemanha/performance%20assessment.pdf.
- Duxbury, L. y C. Higgis (2003), “Work—Life Conflict in Canada in the New Millennium. A Status Report”, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/H72-21-186-2003E.pdf>.
- European Commission (2010), “Report on Equality between Men and Women” Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Bélgica.
- European Commission (2012), “Report on Progress on Equality between Women and Men”, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130530_annual_report_en.pdf.
- European Commission (2013), “The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies. Synthesis Report”, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130410_crisis_report_en.pdf.
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies — Gender Equality (2012), “Gender Equality in Turkey”, Bruselas, www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201204/20120424ATT43808/20120424ATT43808EN.pdf.
- Eydal, G.B. y Gíslason, I.V. (2008), *Equal Rights to Earn and Care. The Case of Iceland*, Reykjavík, Félagsvísindastofnun.
- Federal Statistical Office of Germany (2012), Statistical Yearbook, Chapter 2, Federal Statistical Office, Wiesbaden, www.destatis.de/EN/Publications/Specialized/Population/StatYearbook_Chapter2_5011001129004.pdf?__blob=publicationFile.
- Gneezy, U., M. Niederle y A. Rustichini (2003), “Performance in Competitive Environments: Gender Differences”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118 (3), pp. 1049—1074.
- Government of Australia (2013), “The Business Case for Gender Equality”, www.wgea.gov.au/sites/default/files/2013-04-29%20BRANDED%20FINAL%20businesscase%20for%20web.pdf.
- Government of Canada Labour Programme (2014), “Introduction to Pay Equity”, www.labour.gc.ca/eng/standards_equity/eq/pay/intro.shtml.
- Government of Finland, Ministry of Social Affairs and Health (2012), *Towards Fair Pay. The Equal Pay Program*, www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=28707&name=DLFE-4805.pdf.
- Government of Ireland (2007), “National Women’s Strategy 2007 — 2016”, Department of Justice, Equality and Law Reform.
- Government of Japan, National Personnel Authority (2012), *2012 Profile of National Public Employees*, <http://ssl.jinji.go.jp/en/infonpa/profile.pdf>.
- Government of Spain (2008), *Action Plan for Equality between Women and Men in the Information Society*.

- Government of Sweden (2009), *Strategy for Gender Equality in the Labour Market*, www.government.se/sb/d/4096/a/130290.
- Gratton, L. et al. (2007), *Innovative Potential: Men and Women in Teams. Executive Summary*, The Lehman Brothers Centre for Women in Business, London Business School, Londres.
- Herring, C. (2009), “Does Diversity Pay?: Race, Gender, and the Business Case for Diversity”, *American Sociological Review*, vol. 74, núm. 2: 208-224.
- Hewlett, S.A. y C.B. Luce (2005), “Off-Ramps and On-Ramps: Keeping Talented Women on the Road to Success”, *Harvard Business Review*.
- Institute for the Equality for Women and Men (2010), “How to Close the Gender Pay Gap? Strategies and Good Practices of States and Social Partners in Europe”, Bélgica, http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/45%20-%20Gender%20pay%20gap_tcm336-112122.pdf.
- International Labour Organization (2012), *Global Employment Trends for Women 2012*, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_195447.pdf.
- Karamessini, M. (2010), “Life Stages Transitions and the Still-Critical Role of Family in Greece,” en Anxo, Bosch y Rubery (eds.) (2010), *The Welfare State and Life Transitions: A European Perspective*, Edward Elgar Publishing.
- Keck, W. y C. Saraceno (2013), “The Impact of Different Social-Policy Frameworks on Social Inequalities among Women in the European Union: The Labour-Market Participation of Mothers,” *Social Politics*, Oxford University Press, 20 (3): 297-328.
- Kelley S.M.C. y C.G.E. Kelley (2008), “Women’s Work Preferences: The Importance of Home-Based Work”, documento presentado en la American Sociological Association Annual Meeting, Hilton San Francisco, San Francisco, CA.
- Kitterød, H.R., M. Rønsen y A. Seierstad (2013), “Mobilizing Female Labour Market Reserves. What Promotes Women’s Transitions between Part-Time and Full-Time Work?”, *Acta Sociologica*, mayo de 2013, vol. 56 núm. 2: 155-171.
- Leahy, M. y J. Doughney (2006), “Women, Work and Preference Formation: A Critique of Catherine Hakim’s Preference Theory”, *Journal of Business systems, governance and ethics*, 1 (1), pp. 37-48.
- McKinsey and Company (2013), “Women Matter 2013—Gender diversity in top management: Moving corporate culture, moving boundaries”, www.mckinsey.com/features/women_matter.
- Marshall, K. (2010), “Employer Top-Ups”, *Perspectives on Labour and Income*, vol. 11, núm. 2. Statistics Canada Catalogue no. 75-001-XIE.
- Marshall, K. (2008), “Fathers’ Use of Paid Parental Leave”, *Perspectives on Labour and Income*. vol. 20, num. 3, Statistics Canada Catalogue. no. 75-001-XPE.
- Mastracci, S.H. (2013), “Time Use on Caregiving Activities: Comparing Federal Government and Private Sector Workers”, *Review of Public Personnel Administration*, marzo de 2013, vol. 33, núm. 1: 3-27.
- Moss, P. (2010), “International Review of Leave Policies and Related Research”, Employment Relations Research Series N°115, Londres, www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2010_annual_review.pdf.
- New Zealand Ministry of Women’s Affairs (2011), “Occupational Segregation”, <http://mwa.govt.nz/occupational-segregation>.
- O’Reilly, J. y S. Bothfeld (2002), “What Happens after Working PartTime? Integration, Maintenance or Exclusionary Transitions in Britain and Western Germany”, *Cambridge Journal of Economics* (2002) 26 (4): 409-439.

- OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2013b), *Education at a Glance*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eag_highlights-2013-en.
- OECD (2013c), *Gender Wage Gap*, www.oecd.org/gender/data/genderwagegap.htm.
- OECD (2012a), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OECD (2012b), *Gender in Public Employment*, presentado en la reunión Public Employment and Management Network, octubre de 2011.
- OECD (2012c), “Trends Regarding Gender in Public Employment: Preliminary Findings”, Network on Public Employment and Management, octubre 22-23 de 2012.
- OECD (2012d), *Human Resources Management: Country Profiles: Austria*, Public Employment and Management Working Party, www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Austria.pdf.
- OECD (2012e), *Human Resources Management: Country Profiles: Czech Republic*, Public Employment and Management Working Party, www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Czech%20Republic.pdf.
- OECD (2012f), *Human Resources Management: Country Profiles: Germany*, Public Employment and Management Working Party, www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf.
- OECD (2012g), *Human Resources Management: Country Profiles: Switzerland*, Public Employment and Management Working Party, www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Switzerland.pdf.
- OECD (2011a), *M-Government: Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264118706-en>.
- OECD (2011b), *Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship 2011*, informe preparado para la Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, París, mayo 25-26 de 2011, OECD Publishing, París.
- OECD (2011c), *Survey on Gender in Public Employment*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011d), “Trends in Strategic Human Resource Management in Government: Preliminary Findings”, OECD Publishing, París.
- OECD (2011e), *OECD Public Governance Reviews: Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116238-en>.
- OECD (2011f), *Help Wanted Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264097759-en>.
- OECD (2011g), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264098732-en>.
- OECD (2011h), *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.
- OECD (2011i), *Family database*, www.oecd.org/social/soc/oecdfamilydatabase.htm.
- OECD (2010a), *PISA 2009 at a Glance*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095298-en>.
- OECD (2010b), *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en.

- OECD (2010c), *OECD Family Database*, OECD, París, www.oecd.org/els/social/family/database.
- OECD (2010f), *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain's Plan Avanza*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031104-en>.
- OECD (2010g), “Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries”, OECD Publishing, París.
- OECD (2009), *Fostering Diversity in the Public Service*, Public Employment and Management Working Party, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.
- OECD (2008), *Employment Outlook 2008*. OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2008-en.
- Perfect, D. (2013), *Gender Pay Gaps, 2012*, Equality and Human Rights Commission, Briefing Paper 6, www.equalityhumanrights.com/uploaded_files/research/Briefing_papers/bp_6_final.pdf.
- Pew Research Center (2013), “Modern Parenthood: Roles of Moms and Dads Converge as T Balance Work and Family”, Washington, DC.
- Public Service Commission (2011), *History of Employment Equity in the Public Service and the Public Service Commission of Canada*.
- Public Services International (2014), “Gender Equality”, www.world-psi.org/en/issue/gender-equality.
- Rethink! (s.f.), www.rethinkchildcare.ca.
- Rubery, J. (2012), “The Effects on Inequalities: Are Women Most Hit by Public Sector Adjustments?”, presentation at the conference “Adjustments in the Public Sector: Scope, Effects and Policy Issues”, ILO-EC, Bruselas, junio de 2012, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/meetingdocument/wcms_184240.pdf.
- Russell, G. y J. O’Leary (2012), *Men Get Flexible: Mainstreaming Flexible Work in Australian Business*, Diversity Council of Australia, Sydney.
- Statistics Canada (2013), *Insights on Canadian Society. Family Caregiving: What Are the Consequences?*, septiembre de 2013.
- Swamy, A. et al. (1999), “Gender and Corruption”, IRIS Centre Working Paper No. 232. The Swedish Institute (2013), “Gender Equality: The Swedish Approach to Fairness”, www.sweden.se/eng/home/society/equality/facts/gender-equality-in-sweden.
- Transparency International (2010), “Knowledge for Transparency — Linking Anti-Corruption Research and Practice”, *Anti-Corruption Research news*, Issue 2.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2012), *Employment Equity in the Public Service of Canada 2011—12 Annual Report to Parliament*, www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/ee/index-eng.asp.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2009), “The Public Sector Equitable Compensation Act and the Reform of Pay Equity”, www.tbs-sct.gc.ca/lrco-rtor/relations/consult/psecarpe-lerspres03-eng.asp.
- United States Department of State (2014), “Foreign Service Specialist. Benefits. Child Care Center”, <http://careers.state.gov/specialist/benefits#ccc>.
- United States Equal Employment Opportunity Commission (2011), “EEOC Women’s Work Group Report”, www.eeoc.gov/federal/reports/women_workgroup_report.cfm.
- United States Office of Personnel Management and US General Services Administration (2010), “Telework Enhancement Act of 2010. What Are the Highlights of the Act?”, www.telework.gov/Telework_Enhancement_Act/Highlights/index.aspx.

- University of Oxford (2009), “Public Sector Workers More Likely to Have Baby Due to Family-Friendly Policies”, news releases for journalists, www.ox.ac.uk/media/news_releases_for_journalists/091129.html.
- Vaughan-Whitehead, D. (2012), *Fair Wages: Strengthening Corporate Social Responsibility*, Edward Elgar Publishing Inc.
- White House (2013), Presidential Memorandum. *Advancing Pay Equality in the Federal Government and Learning from Successful Practices*, mayo 10 de 2013.
- White House Council on Women and Girls (2012), *Keeping America’s Women Moving Forward: The Key to an Economy Built to Last*, Washington, DC.
- World Bank (2012), *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*.
- World Bank Group (2012), “Voice, Agency and Participation” (datos del Council of Europe CDEG Steering Committee for Equality between Men and Women), p. 41, 43, http://siteresources.worldbank.org/EXTGENDER/Resources/World_Bank_Voice_Agency_and_Participation_concept_note_Dec_1.pdf.

Capítulo 4

Dimensiones institucionales de la igualdad de género

En este capítulo se examinan las dimensiones institucionales para avanzar en la agenda de la igualdad de género. El análisis de este capítulo se basa extensamente en el Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género y Liderazgo 2011 de la OCDE. En este capítulo se hace hincapié en los desafíos principales, identificados por los países miembros de la OCDE, para avanzar hacia la igualdad de género. Aquí se argumenta que las capacidades estratégicas del gobierno y las estrategias de inclusión de género en el ciclo regular de diseño de políticas públicas son fundamentales para alcanzar un diseño e implementación efectivos de la agenda de igualdad de género. Las capacidades del gobierno requeridas incluyen la habilidad para promover de manera coordinada una aproximación de gobierno completo hacia la igualdad mediante estrategias y planes de acción, asignación efectiva de los roles y responsabilidades en las instituciones públicas, rendición de cuentas robusta, mecanismos de vigilancia y coordinación, canales efectivos para que se escuchen las voces de los diferentes grupos de mujeres y hombres, y herramientas para diseñar políticas públicas con perspectiva de género con apoyo de evidencia confiable del impacto de las políticas públicas en mujeres y hombres. Este capítulo también brinda una vista general de las prácticas institucionales de los países miembros de la OCDE, resalta las prácticas buenas y delinea diversas recomendaciones para las políticas públicas dirigidas a respaldar a los gobiernos en su intento de fortalecer los marcos en torno a la igualdad de género.

Hallazgos claves

- La implementación eficaz de las políticas públicas de igualdad de género se entorpece por una rendición de cuentas gubernamental limitada, por la falta de sensibilidad y habilidades analíticas, así como por la falta de mecanismos internos de vigilancia del sector público.
- Establecer instituciones de equidad de género dentro de los gobiernos es un indicativo del significado que otorgan a sus obligaciones y funciones. La falta de visibilidad y autoridad de esas instituciones pueden limitar su capacidad para implementar un enfoque de gobierno completo a la igualdad de género en áreas de políticas públicas.
- Las instituciones de vigilancia, como parlamentos, auditorías superiores y comisiones de derechos humanos y de igualdad de género desempeñan un rol básico para que la agenda de igualdad de género siga su cauce.
- Los resultados de las políticas públicas incluyentes dependen de las políticas públicas sensibles al género y de los procesos de prestación de servicios que integran las opiniones y necesidades de diversas partes interesadas mediante la consulta pública y la evaluación de impactos de género, con apoyo de datos sólidos desagregados por género.
- La recopilación, vigilancia y divulgación sistemáticas de estadísticas confiables y relevantes desagregadas por género son acciones cruciales para el éxito del proceso de políticas públicas sensibles al género y elecciones informadas de políticas públicas. Sin embargo, siguen presentes varios vacíos claves de evidencia en áreas de políticas públicas, como violencia de género, prácticas para equilibrar vida laboral y personal, empresariado, defensa y medio ambiente.
- Si bien los diseñadores de políticas públicas emplean cada vez más evaluaciones del impacto de género para calcular sus efectos en hombres y mujeres, esta práctica con frecuencia es esporádica y limitada a actos legislativos primarios.
- Incorporar una perspectiva de género al ciclo del presupuesto al nivelar los presupuestos de acuerdo con la respuesta de género revela mucho acerca de las prioridades de un gobierno ante sus ciudadanos, y da señales en cuanto a su dedicación hacia la igualdad de género. La mitad de los países que participaron en el estudio de la OCDE aplica esta práctica en un nivel nacional, pero es raro su uso a nivel sub-nacional.

Introducción

La capacidad del gobierno para superar las brechas de género persistentes en el sector público y fuera de él está fuertemente vinculada a su habilidad para diseñar e implementar políticas públicas que consideren al género basadas en evidencia. Esta implementación se debe realizar en todos los ámbitos de la política, desde el empleo y el empresariado hasta la educación y las finanzas. Esto requiere un acercamiento basado en:

- Estrategias y planes de acción nacionales claros y coherentes para la igualdad de género;
- instituciones públicas fuertes con obligaciones y responsabilidades claras y eficaces, respaldados por mecanismos que garanticen la rendición de cuentas¹ para alcanzar la igualdad de género y los compromisos generales (véase el Recuadro 4.1);
- herramientas para diseñar e implementar políticas públicas empíricas e incluyentes que tomen en cuenta diversos efectos potenciales en mujeres y hombres en sectores de políticas, y
- datos desagregados por género e información confiable para tomar decisiones políticas informadas basadas en evidencia comprobable.

Recuadro 4.1. Definiciones de igualdad de género y de integración de género

La igualdad de género describe las disparidades (de género) obvias u ocultas entre los individuos. Las disparidades pueden ser la discriminación en términos de oportunidades, recursos, servicios, beneficios y puestos de toma de decisión y de influencia (Wikigender).

La integración de género es un proceso para evaluar las implicaciones de cualquier acción planeada en mujeres y hombres, de manera que la perspectiva de género se transforma en una dimensión integral del diseño, implementación, supervisión y evaluación de políticas públicas y programas (United Nations, 1997). Abarca la capacidad de anticipar el impacto potencialmente diferenciado de las políticas públicas en mujeres y hombres, así como la capacidad de diseñar acciones políticas no “ciegas al género” sino “sensibles al género”. Las acciones políticas son sensibles al género si reconocen las diferencias potenciales de los intereses y necesidades de mujeres y hombres con base en sus potencialmente distintas experiencias sociales, oportunidades, roles y recursos.

Fuente: OECD (2012) “Gender Equality. The Economic Case, Social Norms, and Public Policies”, en *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París.

No obstante, el *Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género y Liderazgo 2011* de la OCDE, reveló que la implementación de esta estrategia continúa siendo un desafío. Los países que participaron en el estudio identificaron las siguientes barreras claves en la búsqueda de políticas públicas de género generales e incluyentes (véase la Figura 4.1):

- Mecanismos limitados de rendición de cuentas en el sector público para avanzar hacia la igualdad de género;
- falta de conciencia en el servicio público sobre los diferentes impactos potenciales de las elecciones de políticas públicas en mujeres y hombres;
- falta de mecanismos para supervisar el impacto de las iniciativas de igualdad e integración de género;
- falta de habilidades analíticas de género en el servicio público, y
- falta de fondos y capacidad limitada para adoptar un enfoque de gobierno completo para las reformas de igualdad de género.

Los mecanismos limitados de rendición de cuentas constituyen una preocupación clave para Irlanda, Noruega, España y Suiza, mientras que la poca sensibilidad hacia las consideraciones necesarias para la inclusión con perspectiva de género (en el proceso de diseño de políticas públicas) es un desafío clave en la República Checa, Israel, Luxemburgo y México.

Estos obstáculos pueden representar impedimentos graves en los avances hacia una igualdad de género eficaz. En este capítulo se exploran las razones por las que aún hay brechas en las prácticas y políticas institucionales hacia la igualdad de género. Específicamente, se inquiriere sobre las prácticas y experiencias de las instituciones nacionales de género junto con

Figura 4.1. **Obstáculos para alcanzar de manera eficaz políticas públicas de inclusión e igualdad de género² (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

las cuatro dimensiones mencionadas, como estrategias y planes hacia la igualdad de género; diseño y responsabilidades de las instituciones de género; mecanismos para la rendición de cuentas acerca del cumplimiento de los requisitos de la igualdad de género; y análisis de la incorporación gubernamental de consideraciones de género en sus procesos de diseño y toma de decisiones. En este capítulo también se examina cómo las instituciones de vigilancia contribuyen a la duración, sustentabilidad y eficacia de las reformas con perspectiva de género. Brinda una panorámica de las buenas prácticas relacionadas con la disponibilidad y uso de los datos desagregados para diseñar y tomar decisiones con base en evidencia, evaluaciones de políticas públicas de género y presupuestos de género para diseñar, implementar y valorar políticas públicas sensibles al género. En la conclusión se presentan recomendaciones de políticas públicas para fortalecer los mecanismos institucionales dirigidos a la igualdad de género.

Estrategias y planes de acción para la igualdad de género

Para alcanzar la igualdad de género y por ende empoderar a mujeres y hombres para que contribuyan a un crecimiento social más incluyente y sustentable se requiere una visión amplia y clara respaldada por un sólido plan estratégico para realizar las metas y objetivos específicos. Una declaración de la visión de igualdad de género inspiraría la redefinición de roles sociales, políticos y económicos de ambos géneros más igualitarios para garantizar que todas las mujeres y los hombres maximicen su potencial. Tal visión puede generar nuevas expectativas para las actitudes y comportamientos de ambos sexos. Un plan estratégico puede estructurar los planes nacionales de igualdad de género, y guiar las reformas institucionales necesarias para alcanzar las metas nacionales y alinearse con estándares internacionales de igualdad de género. Juntos, una visión inspiradora y un plan estratégico cuidadosamente proyectado, pueden trazar el curso de las reformas y facilitar un enfoque eficaz de comunicaciones que comprometa a una amplia variedad de partes interesadas (como organizaciones de mujeres, diseñadores de decisiones clave en todos los niveles de gobierno, asociaciones sin fines de lucro, así como ciudadanos y ciudadanas) como aliados en la lucha contra la inequidad de género.

Varios países se apoyan en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) como excelente punto de partida para diseñar estrategias de inclusión con perspectiva de género amplias y sustentables, que ofrezcan una visión holística de igualdad de género y una panorámica de las medidas necesarias para implementar con eficacia la visión mencionada. Esta aproximación estratégica puede dirigirse a las reformas legales, regulatorias e institucionales necesarias para eliminar los obstáculos que impiden a las mujeres involucrarse de manera equitativa en el desarrollo político, económico y social de sus sociedades e incorporar el compromiso de involucrar a hombres y mujeres en el proceso.

La mayoría de los países de la OCDE desarrolla estrategias de igualdad de género. De acuerdo con el *Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género*

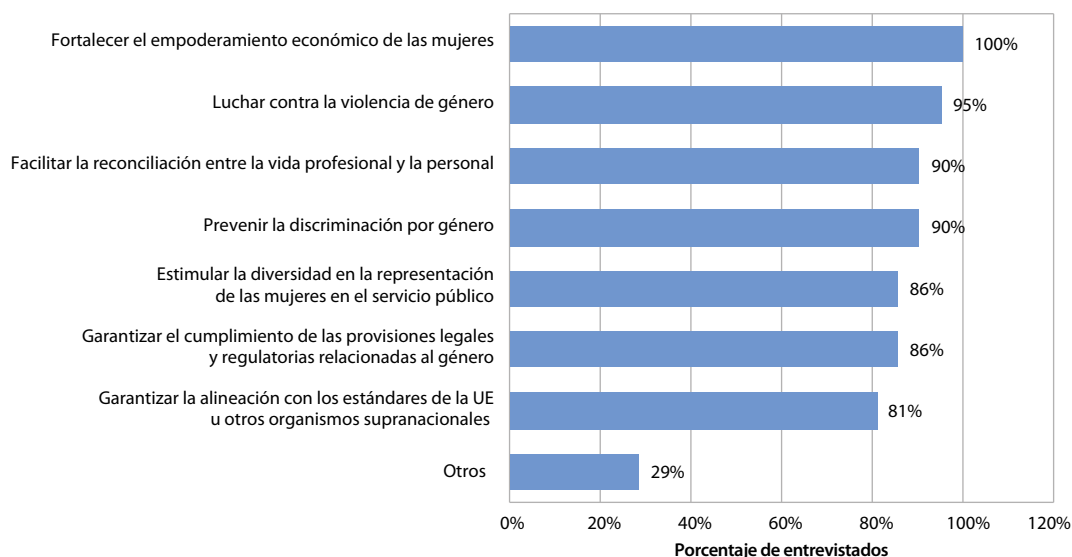
y *Liderazgo 2011* de la OCDE estas estrategias se enfocan principalmente en (véase la Figura 4.2):

- Fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres;
- combatir la violencia de género;
- facilitar la reconciliación entre la vida profesional y la personal;
- prevenir la discriminación de género, y
- aumentar la diversidad y el cumplimiento de las leyes y políticas públicas de igualdad de género.

Las estrategias nacionales dirigidas a la igualdad de género son un vehículo excelente para articular un enfoque integrado con el fin de lograr compromisos internacionales, como la atención de la violencia contra las mujeres, y prioridades específicas en el contexto nacional. En Japón, el Tercer Plan para la Equidad de Género (2010) se enfoca en la equidad de hombres y menores de edad, población en envejecimiento y la igualdad de género en el desarrollo regional, prevención de desastres y medio ambiente (véase el Recuadro 4.2). En México, la igualdad de género se incluye como principio transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El principal objetivo de este principio es promover un proceso de cambio profundo en las instituciones gubernamentales con el propósito de prevenir los estereotipos de género que contribuyen a la inequidad, la exclusión y la discriminación.

Aunque la mayoría de las estrategias nacionales y planes de acción en igualdad de género incluyen un horizonte de entre tres y cinco años, algunos países optan por una visión de mucho más largo plazo. La actual Estrategia Nacional para la Promoción de la Equidad de Género húngara establece directrices y prioridades hasta 2021.

Figura 4.2. Enfoque temático de estrategias de igualdad de género (2012)



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Recuadro 4.2. “Tercer Plan para la Equidad de Género” de Japón

El plan nacional japonés aprobado por el gabinete en 2010 aspira a tratar varios asuntos identificados en la más reciente CEDAW sobre Japón (2009) pero también trabajar en los problemas “causados por la globalización económica y social y los cambios de las condiciones sociales”, lo que incluye “la sociedad japonesa en envejecimiento y la declinación de las tasas de natalidad, cambios en la familia japonesa y las comunidades regionales, la recesión prolongada y el sentimiento profundo de desesperación, el aumento de la cantidad de trabajadores no regulares, y la pobreza que aumenta junto con la acumulación de la riqueza”.

El Tercer Plan Básico plantea un énfasis nuevo en:

- Revitalizar la economía y la sociedad mediante la participación de las mujeres;
- igualdad de género para hombres y población menor de edad;
- responder a individuos de ingresos bajos, personas con discapacidades y trabajadores migrantes;
- eliminar todo tipo de violencia contra las mujeres, y
- promover la igualdad de género en las comunidades locales.

Los asuntos futuros que requieren atención son:

- Promoción eficaz de posiciones de liderazgo para las mujeres;
- sistemas sociales que permitan una mayor diversidad de estilos de vida (como monoparentales, jefas de familia);
- reconstruir redes de empleo y seguridad, y
- estimular los sistemas que promueven la igualdad de género.

El plan identifica 15 campos de prioridad y delinea direcciones de políticas públicas hasta 2020, junto con objetivos de desempeño detallados para cada área de prioridad.

Fuente: The Government of Japan (2010), “Summary of Third Basic Plan for Gender Equality”.

Para conseguir los resultados esperados, las estrategias para la igualdad de género deben definirse ampliamente como políticas públicas de gobierno completo explícitas, dinámicas y congruentes. La experiencia en gobernanza y áreas reguladoras sugiere que una política pública eficaz con perspectiva de género debe adoptarse en los niveles de política más altos, contener estándares y objetivos explícitos y medibles, contemplar programas de capacitación para todas las instituciones de gobierno, y apoyarse en rendición de cuentas y sistemas de supervisión y mecanismos de evaluación claros. De hecho, casi todas las estrategias de los países miembros de la OCDE promueven estrategias de gobierno completo y establecen objetivos específicos para la igualdad de género en el país. Alrededor de 70% de los entrevistados establece principios de igualdad de género (71%) e incluyen iniciativas específicas (67%). Más de 50% de los países reporta haber establecido metas medibles y delineado claramente funciones y responsabilidades. Con el propósito de avanzar, sin embargo, en la implementación y coordinación de las iniciativas con perspectiva de género se necesitaría la identificación clara de funciones y responsabilidades en todo el gobierno y las partes interesadas no gubernamentales, con el apoyo de metas realistas y horizontes estratégicos de largo y mediano plazos para respaldar la sustentabilidad de los esfuerzos dirigidos a la igualdad de género.

Acuerdos institucionales para la igualdad de género

Las revisiones de la OCDE dirigidas a la administración gubernamental y la igualdad de género confirman que las estrategias emprendidas en el gobierno completo son la estrategia más eficaz para alcanzar sociedades igualitarias que contribuyan al desarrollo incluyente y la competitividad del país. Tal estrategia requiere instituciones eficaces responsables de la promoción de la igualdad de género, con funciones, obligaciones y mecanismos de coordinación claros que permitan implementar las políticas y las prácticas necesarias para alcanzar la movilización y el empoderamiento completos de las mujeres.

De hecho, la Recomendación General número 6 del Comité de la CEDAW también confirmó la necesidad de establecer y fortalecer las instituciones nacionales de género, los procedimientos en los niveles altos del gobierno y, con recursos adecuados, los compromisos y las autoridades para:

1. asesorar sobre el impacto en las mujeres de todas las políticas de gobierno;
2. verificar de manera amplia la situación de las mujeres; y
3. ayudar a formular nuevas políticas públicas y a implementar efectivamente las estrategias y medidas para eliminar la discriminación.

La década inmediatamente posterior a la Conferencia de Beijing (1995-2005) fue testigo de una expansión rápida en muchos países de mecanismos institucionales con la misión de coordinar y satisfacer los compromisos de igualdad de género y promover el empoderamiento de las mujeres. La Plataforma de Acción de Beijing delineó el rol amplio y catalítico de las instituciones nacionales de género, con la prioridad de promover la igualdad de género y la coordinación de la inclusión en todos los campos que abarcan las políticas públicas como algo central para las obligaciones de las instituciones centrales de género.³

En la actualidad, estas instituciones centrales de género abarcan una amplia gama de organismos estatales especializados encargados de lograr la igualdad de género. A estas instituciones se les reconoce globalmente como instrumentos primordiales para asegurar que las políticas públicas reduzcan diferentes impactos en mujeres y hombres, y de manera más amplia para crear sociedades libres de discriminación de género, fomentar el bienestar y la cohesión social, y movilizar el potencial de cada miembro de la sociedad.

La eficacia de estas instituciones, tanto a nivel del sistema como a nivel ministerial, depende significativamente de la claridad de la descripción de los roles que han de desempeñar y de las responsabilidades del conjunto de las organizaciones gubernamentales. Deben tener apoyo de personal con capacidades eficientes de diseño, planeación, implementación, vigilancia y evaluación de estrategias y reformas con suficientes pesos y contrapesos, recursos y mecanismos de rendición de cuentas. Esto está dirigido para las iniciativas singulares vinculadas al empoderamiento de las mujeres y para las estrategias de inclusión de género que de todos los planes de gobierno. Los centros de gobierno, como oficinas de gabinete y ministerios de finanzas, deben tener la capacidad de asegurar que los ministerios

y oficinas de gobierno tomen en cuenta los impactos de género, entre otras consideraciones, al diseñar sus políticas, iniciativas y presupuestos. Los ministerios específicos de género, como los de equidad de género, por lo general ofrecen asesoría con perspectiva de género a los ministerios oficiales y a la administración pública. Los mecanismos de supervisión independientes, como las comisiones de derechos humanos o de igualdad de género, tienen la responsabilidad de ofrecer un recurso independiente a las quejas de discriminación por género y vigilar que entre los compromisos del gobierno esté el de género. Los organismos independientes de vigilancia deben tener la autoridad suficiente sobre las instituciones gubernamentales nacionales para suministrar controles sobre varias entidades del gobierno y también contribuir a la perdurabilidad y sustentabilidad de las reformas destinadas a la igualdad de género durante los periodos de cambio en el ambiente político.

Ubicación, autoridad, recursos

Más de 160 países han instituido alguna forma de organismo nacional sobre género. Estos mecanismos varían sustancialmente en términos de diseño institucional, ubicación en la estructura gubernamental, funciones, recursos y eficacia. El rango de las estrategias e instrumentos empleados por las instituciones centrales de género para conducir los análisis de género aumenta exponencialmente, y los mecanismos en sí mismos se multiplican y diversifican horizontal y verticalmente (Johan, 2010). Los mecanismos nacionales destinados a la igualdad de género en la actualidad incluyen a las instituciones dentro del ámbito de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como a instituciones privadas de asesoría y rendición de cuentas.

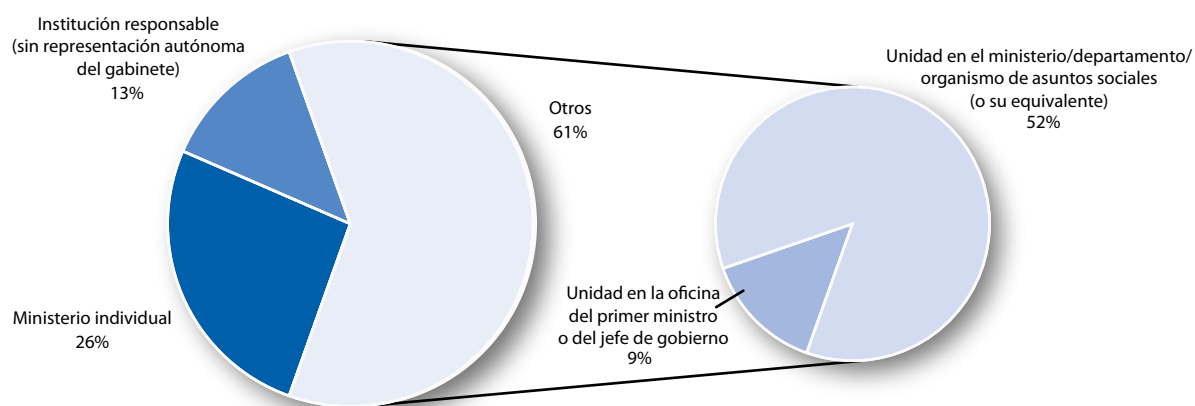
Independientemente de la diversidad de los acuerdos institucionales, la ubicación de las instituciones encargadas de la igualdad de género dentro de las burocracias gubernamentales, así como el liderazgo asignado a estas instituciones, son indicativos de su estatus y del peso de sus obligaciones y funciones. Los presupuestos, diseño organizacional, recursos humanos, alcances de su influencia y ámbitos a los que tienen acceso, la implementación, la vigilancia y la coordinación de roles, todo puede depender de la ubicación y autoridad institucional que tengan. Las instituciones de igualdad de género con frecuencia enfrentan desafíos relacionados con la falta de autoridad, visibilidad e influencia necesarias para coordinar las estrategias de gobierno completo de todos los campos de la política sin importar diseños institucionales. Para maximizar la eficacia de las instituciones de género se necesita:

- Obligaciones, autoridad y mecanismos claramente definidos para ejecutar funciones claves;
- presupuestos, recursos, personal competente en diseño e implementación de políticas, análisis, abogacía, comunicación y vigilancia para implementar el mandato;
- compromiso político fuerte, y
- ubicación en el nivel más alto posible de gobierno.

Si bien en casi todos los países de la OCDE hay instituciones centrales asignadas a reducir las inequidades de género, establecer e implementar estrategias de gobierno completo y reducir las brechas en todas esas tareas aún es un desafío relevante. No existe una estrategia o tendencia común en los entornos institucionales. En cambio, existen diversos diseños institucionales para atender los asuntos relacionados con la equidad de género (véase la Figura 4.3):

- Las instituciones centrales de género con estatus de ministerio disfrutan de gran notoriedad, de un desempeño de elite en toma de decisiones y acceso al gabinete. Esta posición preferencial en la burocracia contribuye a que la institución de género se pueda desempeñar como catalítica en la promoción de la igualdad de género. En Bélgica, Francia, Nueva Zelanda y Portugal se recurre a un mecanismo nacional con el estatus de ministerio específicamente dedicado a las mujeres y asuntos de género. La presencia de esos ministerios separados envía un mensaje político claro sobre el compromiso del gobierno en relación con el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género, y facilita las oportunidades para la institución nacional para influir en las decisiones del presupuesto que puedan tener algún impacto de género (Johan, 2010). Los ministerios separados con un ministro encargado de atender los problemas que representa la inclusión y la igualdad de género también dan visibilidad y la oportunidad de abogar por las preocupaciones desde y en el gabinete. No obstante, es esencial garantizar obligaciones claras y fuertes, y suficientes recursos, para que estas instituciones consigan colocar con eficacia las preocupaciones en torno al género en la agenda política. Aunque las instituciones de género cuenten con mandatos claros y recursos suficientes, sin el respaldo del liderazgo político pueden enfrentar obstáculos considerables.

Figura 4.3. **Instituciones centrales para la igualdad de género (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

- En Australia, Dinamarca, España, Alemania, Marruecos, Grecia, República Checa, Finlandia, Irlanda, Corea, Turquía y Noruega, las instituciones nacionales de género están en la misma categoría que otras carteras dentro de un mismo ministerio, como el Ministerio de la Infancia, Equidad e Inclusión Social noruego; el Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, Adultos Mayores, Mujeres y Juventud alemán y el Ministerio de Políticas para la Familia y la Sociedad turco. La Secretaría General para la Equidad de Género en Grecia tiene su hogar dentro del Ministerio del Interior, Descentralización y Gobierno Digital. Este también es el patrón dominante en el contexto africano, donde las instituciones nacionales de género tienden a estar dentro de ministerios que combinan la igualdad de género con otros mandatos, como el Ministerio para la Mujer, la Infancia y las Personas con Discapacidades sudafricano. Tales combinaciones también son comunes en Europa del Este y del Sureste, y Asia Central (Abdurazakova, 2010). Los ministros o los asesores oficiales por lo normal conducen las instituciones nacionales de género como ministerios separados o como parte de otro ministerio, y les proporcionan respaldo de alto nivel. Los mecanismos de posicionamiento institucionales para la igualdad de género dentro de los ministerios puede contribuir a aumentar las oportunidades para trabajar transversalmente en el gobierno en materia de políticas específicas e intensificar la labor de divulgación para algunos sectores, pero la ubicación marginada puede ser un freno serio para el desarrollo de la estrategia de la política general, los esfuerzos de coordinación y la capacidad para que efectivamente se dé continuidad a las estrategias de inclusión de género en el gobierno (Johan, 2010). La atención a la igualdad de las mujeres puede quedar marginada debido a lo que representa la competencia con otras carteras; además, las instituciones que combinan la igualdad de género con asuntos de familia o de infancia corren el riesgo de que los asuntos de las mujeres sigan vinculados al papel de madres y cuidadoras.
- Las instituciones centrales de género también pueden estar dentro de la oficina de gobernación o de la cabeza de Estado, como en Israel y en Estados Unidos de América. Esto brinda un acceso excelente a la cúspide del órgano de diseño y toma de decisiones y facilita la coordinación, vigilancia y rendición de cuentas del desarrollo de las políticas públicas. En Japón, la Jefatura para la Promoción de la Equidad de Género está en la Oficina del Gabinete del Buró de Equidad de Género, conducido por el primer ministro con el secretario en jefe del Gabinete y el ministro de las Medidas para la Declinación de las Tasas de Natalidad y Equidad de Género (también diputados). La Jefatura abarca a todos los ministros del gabinete y oficiales de gobierno de alto nivel.⁴ Si bien facilita el acceso al diseño y toma de decisiones, tal modelo con frecuencia consigue que los puestos ministeriales asuman un rango de deberes que trasciende el enfoque de la igualdad de género.
- Los consejos o comisiones de igualdad de género que funcionan como organismos autónomos con un estatus constitucional independiente o en conferencia con el gobierno ofrecen otro conjunto de acuerdos dirigidos a la implementación de las políticas públicas de igualdad de género. Este patrón es más común en América

Latina (*ibid.*). México lo usa con miembros del consejo incorporados a partir de miembros del gobierno y la sociedad civil (véase el Recuadro 4.3). Este tipo de estructura ofrece una flexibilidad notable en términos de actividades y enfoques, pero la distancia a la cúspide del grupo de diseño y toma de decisiones limita la base de sus recursos y su influencia. Las comisiones de consejo o los asesores no independientes constitucionalmente corren el riesgo de que los disuelvan los gobiernos que no prioricen las preocupaciones de género.⁵

Cada una de estas estrategias tiene sus fortalezas y desafíos. Asuntos relacionados con autoridad, visibilidad, fondos, capacidad y rendición de cuentas afectan cualquiera de estos tipos institucionales. En general la institución central de igualdad de género actúa como punto focal para promover las políticas de género y diversidad, y es responsable del desarrollo de la estrategia de gobierno completo. El órgano de coordinación central es responsable del desarrollo de la estrategia y las políticas en el gobierno, de verificar el progreso, de promover los beneficios, y de brindar orientación y apoyo a ministerios y organismos para la implementación de las políticas públicas.

Los presupuestos y recursos limitados restringen considerablemente la capacidad de las instituciones de género pensadas como apoyo del compromiso gubernamental con la igualdad de género. De hecho, alrededor de 30% de los países que participaron en el *Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género y Liderazgo 2011* de la OCDE identificó la escasez de recursos como una de las barreras mayores para avanzar hacia las reformas de género. La experiencia en los países de la OCDE demuestra que los mandatos derivados de la constitución o consagrados por la ley brindan a los mecanismos nacionales un sentido de legitimidad y estabilidad política mayores —acompañados de una base de recursos suficiente— que los nacidos por decreto gubernamental. Tener ambas condiciones —autoridad basada en estatutos para proponer políticas y proximidad al Ejecutivo o a las estructuras administrativas centrales— aumenta la influencia de las instituciones de género. La institución finlandesa de género es un ejemplo ilustrativo. Desde el principio de la década de 1970, el Consejo de Equidad entre Hombres y Mujeres funcionó como comisión ejecutiva pero con poco personal, entre cinco y ocho miembros. Este Consejo se trasladó de la oficina del primer ministro al Ministerio de Asuntos Sociales y Salud, lo que lo condujo a un punto más lejano del centro de diseño y toma de decisiones pero recibió la responsabilidad legal para proponer reformas de igualdad de género. Esto facilitó aún más la intervención exitosa en los debates sobre la prostitución, entrenamiento laboral y representación política (World Bank, 2010).

Las instituciones nacionales de género maximizan su eficacia al armonizar los planes de acción y las políticas públicas cuando disfrutan del compromiso político de los niveles más altos. El Servicio Nacional para las Mujeres chileno, SERNAM, se benefició con el estatus que adquirió al tener un asiento de nivel ministerial. En este caso, las instituciones de liderazgo de género, junto con una estrategia específica de sector para las medidas de inclusión de género, mejoraron la capacidad de incidir en el diálogo con los ministros oficiales de distintos sectores, y las instituciones nacionales de género lograron avanzar con éxito en la

Recuadro 4.3. El Instituto Nacional de las Mujeres de México

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) funciona como organismo descentralizado, no adjunto a ninguna secretaría del gobierno mexicano. El Instituto tiene la siguiente estructura:

- Un consejo directivo conformado por los jefes de departamentos de la administración pública federal.
- Un consejo consultivo que actúa como órgano asesor y es el representante de las organizaciones políticas y privadas, de la sociedad civil y de instituciones académicas.
- Un consejo social que actúa como órgano de análisis y evaluación para las políticas y proyectos públicos; atrae a sus miembros a partir de los sectores público, privado y social de quienes se han distinguido por su trabajo en dar atención a la igualdad de género.
- Miembros invitados permanentes, lo que incluye a dos representantes de la Suprema Corte de Justicia y dos representantes de la Consejo de la Judicatura Federal, junto con miembros de los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

En el artículo 25 de la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres las responsabilidades del INMUJERES son:

- Proponer lineamientos de políticas nacionales;
- coordinar programas de igualdad entre mujeres y hombres para las secretarías y entidades de la administración pública federal;
- promover, coordinar y revisar los programas y servicios vinculados a la igualdad de género;
- determinar el calendario y características de la información que debe proporcionarse por las secretarías y entidades de la administración pública federal;
- formular propuestas del destino de los recursos requeridos por los programas en igualdad entre mujeres y hombres;
- apoyar la coordinación entre las instituciones de la administración pública federal con el propósito de educar y capacitar al personal en el tema de igualdad entre hombres y mujeres, y
- llevar más lejos la participación de la sociedad civil en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

INMUJERES está también vinculado y en coordinación con el Instituto de las Mujeres de cada estado.

Fuente: Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; Ley General de Igualdad entre Hombres y Mujeres.

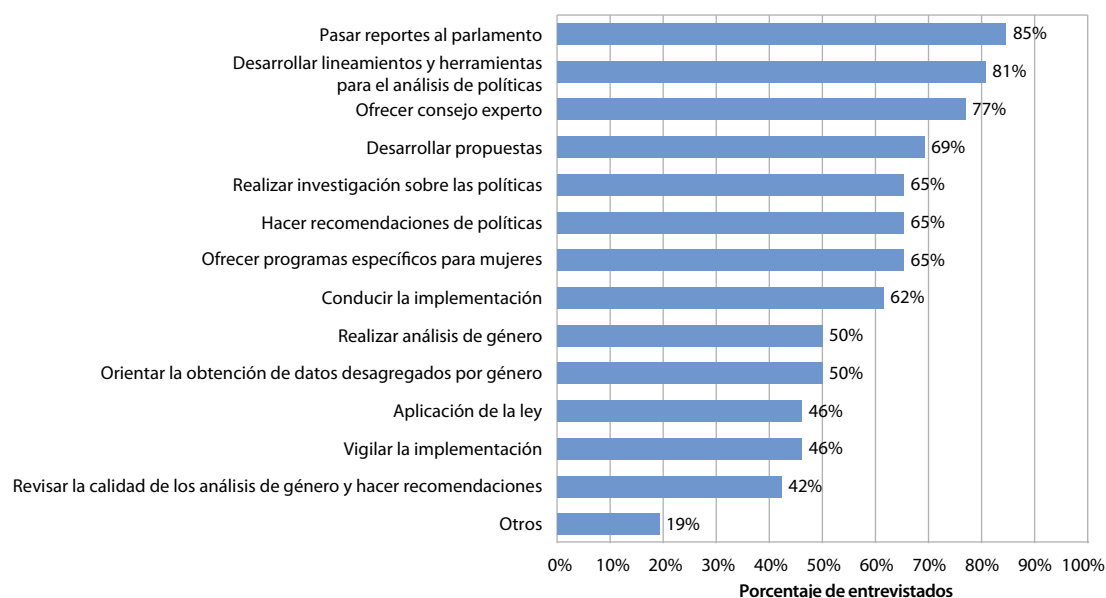
legislación sobre violencia doméstica y la discriminación de género, lo que incluye servicios de guarderías o atención infantil para las trabajadoras temporales o de medio tiempo y permisos maternos para las trabajadoras domésticas. El ejemplo chileno, sin embargo, confirma la necesidad de que las instituciones de género tengan una adecuada fuente de recursos humanos. Con solo 10% de sus 270 empleados permanentemente contratados y la falta de personal especializado, su capacidad organizacional quedó restringida. El Banco Mundial reporta que las iniciativas reorganizativas debilitan más las instituciones, conduciendo hacia la discontinuidad de algunas de sus funciones más importantes.⁶ Este ejemplo confirma que el liderazgo en los altos niveles destinado a las metas de igualdad de género con acceso a aliados políticos potenciales puede resultar crucial para la eficacia de los mecanismos y la viabilidad de largo plazo.

Funciones de las instituciones de igualdad de género centrales

Los mandatos de las instituciones centrales de género por lo general implican generar información, facilitar apoyo operativo para las reformas de género, generar reformas legislativas y diseñar políticas, e incluso prestar servicios, donde una de sus principales funciones es reportar al parlamento el estado de igualdad de género (85%), desarrollar lineamientos generales que se han de implementar en los análisis de las políticas (81%), proveer consejo experto a otros órganos públicos sobre igualdad de género (77%), desarrollar o legislar propuestas para políticas (69%), conducir investigación de política (65%) y aplicar programas específicos (65%), hacer recomendaciones de políticas para otros ministerios (65%) e implementar las iniciativas con perspectiva de género (62%) (véase la Figura 4.4).

No obstante, menos de la mitad de las instituciones de género participa en la observación de la implementación de las iniciativas públicas sobre género (46%) y en la revisión de la calidad de los análisis realizados con perspectiva de género (46%). Estas áreas, sin embargo, han sido identificadas entre las barreras principales para la promoción de igualdad de género en los países de la OCDE. La falta de mecanismos de observación, vigilancia o verificación para evaluar el efecto de las iniciativas con perspectiva de género se identificó como la barrera mayor por más de 30% de los países entrevistados; y la falta de habilidades de análisis de género, por más de 40% de los entrevistados (véase la Figura 4.7). Construir las capacidades para estas áreas en las instituciones de género y en el sector público puede ser primordial para abordar las brechas remanentes.

Figura 4.4. **Responsabilidades principales de las instituciones de género en países de la OCDE (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Centros de coordinación de género

Casi todos los países de la OCDE (47% siempre, y 53% algunas veces) que participaron en el estudio realizado por esta organización suelen tener personal permanente dedicado a asuntos de género, presente en todos los niveles del gobierno (es decir, centros de coordinación). El personal de estos centros normalmente está en las oficinas de los ministerios y entidades gubernamentales, y son principalmente responsables de administrar leyes o regulaciones específicas relacionadas con la igualdad de género (64%), recopilación de datos (64%), administración de planes sectoriales (64%), dirección de capacitación (55%) y desarrollo de políticas de personal sensibles al género (50%).

Un buen ejemplo de centro de coordinación lo ofrecen las unidades de género de Madrid (véase el Recuadro 4.4). Una unidad de género sirve como centro para asegurar que los asuntos de igualdad de género e inclusión lleguen al escritorio de los ejecutivos, y para apoyar al jefe del Ejecutivo en el ejercicio del liderazgo en estos temas. Para responder a su

Recuadro 4.4. Unidades ministeriales y universitarias de igualdad de género en España

Con el propósito de integrar el principio de inclusión de género en todas las políticas públicas, España introdujo las Unidades de Equidad en todos los ministerios con el Decreto 3/2007 del 22 de marzo de 2007 para el artículo 77 Equidad Efectiva entre Mujeres y Hombres. Todos los ministerios, en el rango de sus áreas de competencia, confían a un cuerpo administrativo los deberes relativos al principio de equidad entre hombres y mujeres, y en particular:

- proveer información estadística relevante sobre género;
- conducir encuestas para cultivar la igualdad entre mujeres y hombres en sus respectivas áreas de actividad;
- asesorar a los órganos competentes de los ministerios a formular sus reportes tomando en consideración el impacto de género;
- contribuir a que los empleados conozcan el espectro y el significado del principio de igualdad de género, y
- vigilar que se cumplan las políticas para implementar con eficacia el Decreto 3/2007 y el principio de igualdad de género.

El Instituto de las Mujeres ofrece cursos de capacitación para el personal de las unidades de igualdad, las cuales se convirtieron en centros de referencia de la administración del Estado, para revisar el avance de las medidas hacia la igualdad e inclusión de género. Con el decreto 4/2007 de la reforma universitaria, las universidades también crearon Unidades de Equidad. Cerca de 30 unidades se instalaron en diversas universidades. Además, el Instituto de las Mujeres organizó un curso de verano en agosto de 2010 para evaluar el progreso hacia la igualdad de género en el ámbito universitario; la evaluación consideró la presencia de hombres y mujeres en los centros de enseñanza, en los órganos de control y en los de gobierno; la inclusión de materias nuevas con perspectiva de género; la creación de cursos de posgrados específicos, entre otros.

Fuente: Información facilitada por el gobierno de España.

mandato, el coordinador requiere libre acceso a un equipo de ejecutivos, e idealmente reportar al jefe de alguna organización gubernamental. Las unidades de género pueden formar una red interna en la agencia y participar en la discusión de textos que habrán de adoptarse en un nivel interno, en grupos de trabajo en todo el gobierno, establecidos por el centro de igualdad de género. Mientras que la creación de las unidades de género ministeriales puede producir capas adicionales en la jerarquía administrativa, lo que puede causar más lentitud en la toma de decisiones, parecen ser una medida de transición importante para impulsar las reformas de género en un nivel ministerial.

Mecanismos de supervisión y rendición de cuentas

En la medida en que el marco institucional contemple el ejercicio de supervisión e incluya mecanismos de rendición de cuentas significativos, los datos que arrojen también servirán como indicadores valiosos para evaluar el impacto potencial. Las investigaciones en diversas naciones confirman la importancia sustancial de organismos de vigilancia con suficiente autoridad sobre todas las instituciones gubernamentales para garantizar un acercamiento integral en la promoción de las iniciativas de género, así como cuidar que las preocupaciones de género sigan en la agenda legislativa. Muchos países de la OCDE tienen mecanismos de vigilancia que actúan a la vez como instituciones preventivas y de vigilancia o “correctivas” (instituciones de recurso). Por ejemplo, en la mayoría de los países se establecieron instituciones preventivas/vigilantes para asegurar la igualdad de género (parlamentos, comités parlamentarios, véase el Recuadro 4.5, comisiones entre los puestos ejecutivos políticos o consejos de asesoría a los ministros o al jefe del Ejecutivo), mientras que 68% de los países tiene instituciones con métodos “correctivos” para abordar las quejas relacionadas con la igualdad de género (*ombudsman* o comisiones judiciales que atraen los reclamos).

Las instituciones de vigilancia más populares de rendición de cuentas incluyen al parlamento (respuesta de 55% de los entrevistados) y una oficina de defensoría (55% de los entrevistados) (véase la Figura 4.5). La mitad de los 22 participantes en el estudio de la OCDE indicó que recurrían a los comités parlamentarios encargados de la igualdad de género como herramienta de vigilancia en el progreso hacia la igualdad de género (véase la Figura 4.6). Tales comités también conforman un elemento importante para generar sensibilidad de género en los parlamentos (véase en el Recuadro 4.5 el plan de acción con perspectiva de género de la Unión Internacional Parlamentaria, que promueve la inclusión de actividades parlamentarias para la inclusión de género). Si bien menos comunes, las comisiones independientes permanentes y las comisiones independientes permanentes de derechos humanos se usan como instituciones de vigilancia en alrededor de 20 y 30% de los países.

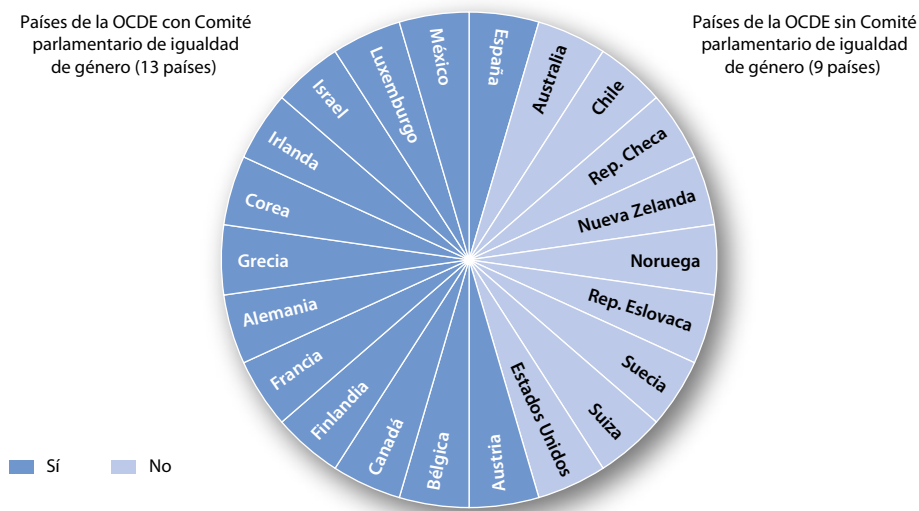
Los comités parlamentarios de igualdad de género han probado ser muy eficientes en algunos contextos. En Canadá, el comité —creado en 2004— sobre el Estatus de las Mujeres en la Casa de los Comunes tiene la responsabilidad de estar al tanto del estatus de las mujeres en Canadá y es el mecanismo nacional líder en el nivel federal (véase el

Figura 4.5. Instituciones nacionales de vigilancia para la igualdad de género (2012)

	Oficina del mediador (Ombus)	Comisión en el comité político (comité nombrado por el primer ministro)	Comisión independiente y permanente de derechos humanos establecida por ley	Comisión independiente y permanente de igualdad de género establecida por ley	Parlamento	Comité parlamentario dedicado a la igualdad de género / asuntos de las mujeres	Organismo judicial: comisión u oficina dentro del Ministerio de Justicia o resuelve reclamos o aboga en los tribunales	Consejo asesor: grupo consultivo disponible para ministros o el Ejecutivo político
Australia	●	●	●	●	●	○	●	●
Austria	●	○	○	○	●	●	●	○
Bélgica	○	○	○	●	●	●	○	○
Canadá	○	●	●	○	●	●	●	○
Chile	○	●	○	○	○	○	●	○
República Checa	●	●	○	○	○	○	○	●
Finlandia	●	○	○	○	○	●	○	●
Francia	●	○	○	○	●	●	●	○
Alemania	●	○	○	○	○	●	○	○
Grecia	●	○	○	○	○	●	○	○
Irlanda	○	○	○	●	●	●	●	○
Israel	○	●	○	●	●	●	●	●
Corea	○	●	●	○	●	●	○	●
Luxemburgo	●	○	●	●	○	●	○	●
México	●	●	●	●	○	●	●	●
Nueva Zelanda	○	○	●	●	●	○	○	●
Noruega	●	●	○	○	●	○	○	○
Rep. Eslovaca	○	○	○	○	○	○	○	●
España	○	○	○	○	●	●	○	○
Suecia	●	○	○	○	○	○	○	○
Suiza	○	○	○	○	●	○	○	○
Estados Unidos	●	●	○	○	○	○	○	●
Total de la OCDE								
● Sí	12	9	6	7	12	13	8	10
○ No	10	13	16	15	10	9	14	12

Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Figura 4.6. Comités parlamentarios de igualdad de género en países de la OCDE (2012)



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Recuadro 3.7). Este comité, conformado por hombres y mujeres representantes populares de todos los partidos y presidido por un miembro de la oposición oficial, se enfoca en analizar una gama amplia de situaciones importantes para las mujeres, y escrutar las decisiones del gobierno y la promoción de las políticas públicas. Además, el Comité Parlamentario de Cuentas Públicas solicita con regularidad a departamentos y ministerios informes sobre la manera en que sus decisiones toman en cuenta los análisis de género. La participación de la Oficina del Fiscal General en la vigilancia del compromiso del gobierno federal canadiense con la inclusión de género ha probado ser particularmente útil. En 2009 esta oficina examinó 68 programas, iniciativas de políticas públicas y dictámenes legislativos con siete departamentos federales para comprobar la integración de la información arrojada por los análisis de género en el diseño de políticas públicas. Los resultados dieron origen a una serie de recomendaciones dirigidas al papel de los ministerios centrales en la coordinación de la evaluación del impacto de género para las propuestas del gabinete que se someten a aprobación.⁷

En Estados Unidos de América, la administración de Obama creó el Consejo de la Casa Blanca para Mujeres y Niñas con el propósito de asegurar que “los ministerios en todos los niveles del gabinete y en todo el gabinete consideren la forma en la que sus políticas y programas responden a las necesidades de mujeres y niñas, y el impacto que causan”.⁸ El asesor principal y asistente del presidente para asuntos intergubernamentales y enlaces públicos preside el comité de gabinete; el grupo de miembros incluye a los funcionarios que encabezan todas las entidades federales y oficinas principales de la Casa Blanca (véase el Recuadro 4.6).

Recuadro 4.5. Plan de Acción con Perspectiva de Género para Parlamentos de la UIP

El Plan de Acción con Perspectiva de Género para Parlamentos desarrollado por la Unión Interparlamentaria (UIP) solicita a parlamentos que haya prácticas de inclusión de género. La inclusión de género implica las siguientes acciones: generar datos de género desagregados e información cualitativa de las situación de hombres y mujeres; dirigir un análisis de género que haga notorias las diferencias entre hombres, mujeres, niñas y niños en términos de distribución relativa de recursos, oportunidades, restricciones y poder en contextos precisos; e institucionalizar una vigilancia sensible al género con mecanismos de evaluación, incluir indicadores establecidos para estimar hasta qué punto se ha avanzado hacia los objetivos de igualdad de género y los cambios en la relación de género que se hayan alcanzado.

Los parlamentos deben adoptar uno o más de los siguientes mecanismos que mejor se acomoden a su contexto:

- **Un comité parlamentario dedicado a la igualdad de género** encargado de revisar con perspectiva de género las políticas gubernamentales, la legislación y los presupuestos, donde los miembros del comité puedan cuestionar a un gran rango de grupos e individuos, incluso entidades públicas, académicas y organizaciones privadas, acerca de sus puntos de vista sobre la eficacia de los programas y actividades que realiza el gobierno, y donde se fomenten vínculos sólidos entre el comité y los grupos nacionales de mujeres, organizaciones de la sociedad civil (OSC), institutos de investigación y universidades.
- **Ejercer estrategias de inclusión a través de todos los comités parlamentarios**, de manera que todos los miembros del comité, tanto hombres como mujeres, tengan la misión de abordar las implicaciones de género en asuntos de política, legislación o presupuesto en las materias bajo su consideración como apropiadas y respaldadas con investigación parlamentaria de personal con experiencia en temas de género.
- **Un grupo de mujeres parlamentarias con un cometido especial dirigido a las preocupaciones de igualdad de género**, compuesto por mujeres (y hombres, si así se decide) que trabajen en una agenda consensuada. Un bloque eficaz se apoya en los vínculos fuertes con los grupos nacionales de mujeres, las OSC y los institutos de investigación y universidades.
- **Un grupo de referencia en igualdad de género como portavoz, compuesto de hombres y mujeres parlamentarias** que provengan de todo el espectro político, que reporte directamente al portavoz y determine la dirección de la agenda sobre la igualdad de género.
- **Unidades de investigación técnica en igualdad de género** o personal de biblioteca e investigación con experiencia en temas de género que tengan acceso a información actualizada, libros, computadoras y bases de datos en línea que puedan ayudar en los análisis anteriores en género.

Fuente: International Parliamentary Union (2012), *Plan of Action for Gender-Sensitive Parliaments*, www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf.

Recuadro 4.6. Consejo de la Casa Blanca para Mujeres y Niñas

En marzo de 2009, el presidente Obama firmó una Orden Ejecutiva para crear el Consejo de la Casa Blanca para Mujeres y Niñas. El Consejo da continuidad al trabajo posterior del Consejo Interinstitucional de Beijing y la oficina de la Casa Blanca para las Iniciativas de las Mujeres y Divulgación; intenta suministrar “una respuesta federal coordinada a los desafíos que las mujeres y niñas tienen que afrontar” y garantizar que “en todo el gabinete y todas las entidades de todos los niveles del gabinete las políticas y los programas consideren las necesidades de mujeres y niñas y el impacto en ellas”.

El Consejo se encuentra en la Casa Blanca con el propósito de ofrecerle un punto central de coordinación y cooperación para los esfuerzos y programas existentes destinados a mujeres y niñas; sirve como recurso y como foro para las entidades que intentan conseguir una aproximación integral del gobierno federal en las políticas destinadas a mujeres y niñas. Los miembros del Consejo son los encargados de cada ministerio federal y oficina principal de la Casa Blanca, y contribuyen a reforzar lo dicho por la secretaria de Estado, Madelein Albright, en cuanto a que en “nuestro gobierno, la responsabilidad del avance de las mujeres no es el trabajo de ningún ministerio específico, sino el trabajo de todos ellos”. Después de analizar el enfoque de cada ministerio en cuanto a las mujeres, el Consejo trabaja para asegurar que cada agencia esté directamente mejorando el estatus económico de las mujeres, así como desarrollando y evaluando las políticas públicas que establecen un equilibrio entre trabajo y familia. El Consejo también se enfoca en encontrar nuevas maneras para prevenir la violencia contra las mujeres mediante la cooperación con el vicepresidente y la Oficina de la Violencia contra las Mujeres del Departamento de Justicia. Se debe a esta tarea que también se haya trabajado hacia la construcción de familias sanas y la mejora del cuidado de la salud de las mujeres.

El trabajo del Consejo cruza los departamentos y ministerios ejecutivos para brindar una respuesta federal coordinada en los asuntos que tienen impacto directo en la vida de mujeres y niñas, donde también se incluye la asesoría para los negocios propiedad de mujeres, para que puedan competir en un nivel internacional, y trabajar para aumentar la participación de las mujeres en la ciencia, ingeniería y áreas tecnológicas; y para asegurar que en los programas y políticas públicas federales se tome adecuadamente en consideración el impacto que provocan. El Consejo es responsable de ofrecer recomendaciones al presidente sobre los efectos de las legislaciones en trámite y las políticas propuestas por el poder Ejecutivo, y de sugerir cambios a los programas y políticas públicas federales para abordar las preocupaciones de importancia especial para mujeres y niñas. Las funciones del Consejo son de asesoría solamente. El Consejo incluye a entidades federales y varias oficinas de la Casa Blanca que trabajan en conjunto para adelantar en los trabajos del Consejo y dar apoyo en los trabajos de la administración dirigidos a mujeres y niñas.

El Consejo está dirigido por el asesor principal y asistente del presidente para asuntos intergubernamentales y enlaces públicos. El grupo de miembros del Consejo incluye a los ministros de Estado del Tesoro, Agricultura, Comercio, Trabajo, Salud y Servicios Humanos y Educación; a los representantes de Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas; al director de la oficina de Administración y Presupuesto, y al jefe del Consejo de Asesores Económicos, entre otros. El Consejo se reúne regularmente y realiza trabajos de difusión dirigidos a los representantes de las entidades de gobierno estatales y locales, oficiales electos, así como a personas activas y organizaciones sin fines de lucro interesadas.

Fuente: Sitio web de The White House Council of Women and Girls, www.whitehouse.gov/administration/eop/cwg.

Recuadro. 4.7. Comités parlamentarios en países miembros del OCDE que abordan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres

El Parlamento de **Canadá** (*House of Commons*) creó un Comité Permanente dirigido al Estatus de las Mujeres en 2004. Está compuesto por parlamentarios de todos los partidos políticos e incluye una jefatura, dos vicejefaturas y ocho miembros que estudian, evalúan y dan reportes relacionados con las iniciativas en materia del estatus de las mujeres. El comité ha preparado diversos estudios, informes y respuestas del gobierno a los intereses relacionados con salud infantil y maternal, violencia contra las mujeres, participación de las mujeres en la política y ocupaciones no tradicionales, inclusión de género y equidad salarial.

El Parlamento de **Noruega** (*Storting*) incluye un comité permanente de la Familia y Asuntos Culturales que trata con políticas públicas y leyes relacionadas con la familia, igualdad de género, niños y jóvenes, asuntos del consumidor y asuntos culturales; tiene correspondencia con el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Niños y Equidad, y lo conforman 13 miembros. Para operar, el Comité puede convenir que se realicen audiencias para obtener información de los representantes de los ministerios, organizaciones o individuos. De manera recíproca, las organizaciones o los individuos pueden solicitar una presentación ante el comité para ofrecer sus apreciaciones. El Comité somete recomendaciones y propone decisiones en asuntos relevantes para el Parlamento, que es responsable de tomar las decisiones finales pero por lo general sigue las recomendaciones del Comité.

El Consejo Nacional de **Austria** (*Nationalrat*) elige Comités expertos al principio de cada periodo legislativo para todos sus dominios principales, entre los que están el Comité de Igualdad de Género y el Comité de Asuntos de la Familia. El Comité de Igualdad de Género trata con todas las iniciativas y propuestas legislativas relacionadas con la igualdad de género, incluso el empoderamiento de mujeres y hombres, y la prevención de la discriminación de género en todas las áreas de la política. La justificación de estos comités es que una deliberación preliminar en cualquier asunto debe tener lugar dentro del comité antes de que el Consejo tome una decisión. Esto garantiza que los miembros del Consejo Nacional examinen aspectos claves en un contexto restringido a la vez que pueden llamar a expertos externos para que los asesoren.

Los Comités Parlamentarios en **Alemania** —“órganos responsables de preparar las decisiones del Parlamento (*Bundestag*)”— están conformados para durar un término electoral, dando seguimiento a una decisión del *Bundestag*. Son una especie de foros en los que los miembros se enfocan en un área individual de políticas públicas, y luego deliberan y revisan todas las iniciativas relacionadas con esta área. Entonces presentan una recomendación por la que se vota en una sesión plenaria del *Bundestag*. Estos comités están conformados por representantes de distintos grupos parlamentarios y recopilan información para su trabajo del gobierno y de expertos externos. Cada comité tiene un presidente, un vicepresidente y un portavoz; la cantidad de miembros en el grupo varía según el asunto en examen. Cada miembro del comité tiene un voto cuando se toma una decisión. En general, hay un Comité Permanente para cada ministerio, que también puede conformar subcomités para temas específicos. Durante el periodo electoral 17, el *Bundestag* organizó 22 Comités Permanentes, que incluyen el Comité para Asuntos de la Familia, Ciudadanos Mayores, Mujeres y Juventud; éste comparte su opinión en todas las iniciativas, mociones, reportes, resoluciones y asuntos de la Unión Europea que sean de importancia para la familia, adultos mayores, mujeres y jóvenes; se enfoca en dar apoyo a niños y familias, en generar medidas para ayudar a los padres a equilibrar su vida laboral con la familiar, promoviendo un trato equitativo para hombres y mujeres, y también en ayudar a los adultos mayores a conducir una vida independiente e involucrar a la juventud con sus comunidades.

Fuente: Sitio web de la Casa de los Comunes de Canadá, sitio web del parlamento noruego, página del Comité Permanente de la Familia y Asuntos Culturales, sitio web del Parlamento noruego, sitio de Comités Permanentes, sitio web de Austria, página sobre el Comité de Consejo Nacional, sitio web del Parlamento Alemán, página sobre el Comité de Asuntos de la Familia, Ciudadanos Mayores, Mujeres y Juventud.

Los mecanismos de rendición de cuentas que incluyen las oficinas de mediadores (como el *Ombud* de Antidiscriminación y Equidad de Noruega) o las juntas de igualdad de género cada vez son más activas en todas las regiones. Estas pueden situarse en las oficinas del poder Ejecutivo o del Legislativo. Su efectividad, sin embargo, varía en distintos contextos. Un estudio reciente de instituciones nacionales de género en Europa del Este y Sureste, en el Cáucaso y Asia Central concluye que la falta de medidas eficientes de rendición de cuentas, en combinación con sociedades civiles débiles, impiden seriamente el trabajo de los mecanismos de igualdad de género en esos países (Abdurazakova, 2010). En la región de Medio Oriente y África del Norte (MENA) hay pocas unidades o grupos en los parlamentos, en el poder Judicial y en las oficinas de mediadores. Las oficinas de mediadores sí existen en los mecanismos nacionales (en Egipto), pero no en las oficinas nacionales mediadoras (Jad, 2010). En otros escenarios, los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser muy eficaces. Un ejemplo notable de mecanismo de ejecución de políticas de género es el Instituto Nacional de Género de Puerto Rico, que disfruta de poderes cercanos a los judiciales para multar instituciones públicas oficiales o privadas que no cumplen con las políticas de igualdad de género (Johan, 2010).

Las comisiones de igualdad de género con frecuencia trabajan directamente con otras entidades de gobierno para considerar las quejas relacionadas con el género, elaborar iniciativas legislativas y conocer litigios sobre la igualdad. Los consejos de asesores, con una extendida presencia particularmente en Latinoamérica, también realizan la tarea de mantener las relaciones entre las instituciones nacionales de género y los actores de la sociedad civil y las organizaciones de mujeres; tales consejos pueden ejercer presión “suave” sobre los gobiernos para responsabilizarlos de los compromisos adquiridos respecto de la igualdad.

Tanto los mecanismos de vigilancia como los de rendición de cuentas son sustanciales en la agenda de la igualdad de género. Si esos mecanismos no cuentan con una autoridad adecuada, los trabajos hacia la igualdad se pueden quedar detenidos una vez establecidos los mecanismos y desvanecerse de la agenda legislativa. La vigilancia y la rendición de cuentas robustas que impliquen informar al nivel más alto posible del gobierno maximiza la oportunidad para que las iniciativas dirigidas a las estrategias de inclusión de género sean exitosas y sustentables, y para que la igualdad continúe siendo una prioridad legislativa.

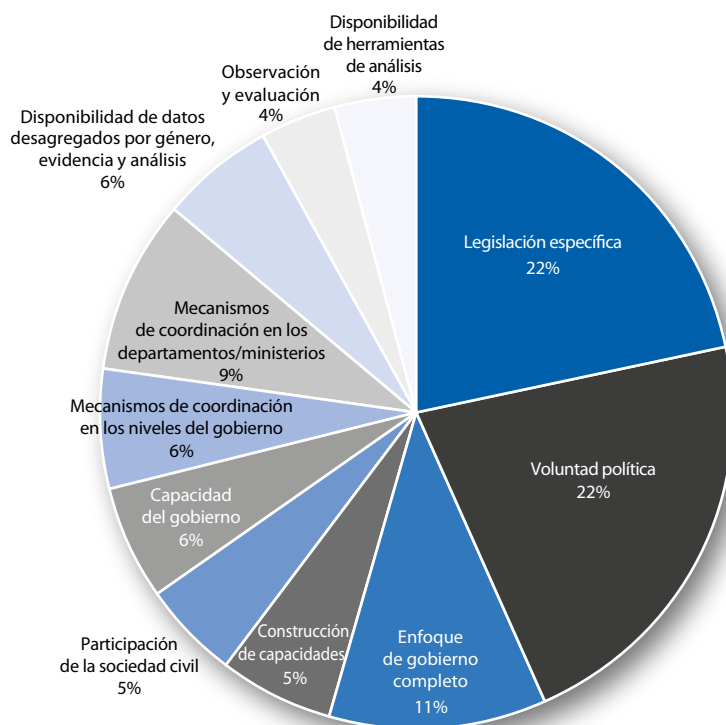
Coordinación, implementación y enfoque de gobierno completo de las políticas públicas

La capacidad para avanzar en los objetivos de igualdad de género con base en el gobierno completo se ha identificado como una medida que contribuye al éxito en el diseño de políticas públicas sensibles al género y en las estrategias de inclusión de género (véase la Figura 4.7). Esto requiere una coordinación robusta de las políticas públicas (en sentido vertical y horizontal) y mecanismos de colaboración, que también se consideran medidas importantes impulsoras de las estrategias de inclusión de género. Por el contrario, para una cuarta parte de los países que respondieron al *Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género y Liderazgo 2011* de la OCDE, la incapacidad de alcanzar un

enfoque de gobierno completo está entre las barreras más difíciles de rebasar para alcanzar la igualdad de género.

De hecho, la capacidad para coordinar las instituciones de género, particularmente entre los distintos mecanismos nacionales, es otro factor importante de su eficacia. La ausencia de un enfoque coordinado para manejar los asuntos de igualdad de género suele ser un obstáculo importante durante el desarrollo e implementación de las políticas públicas de género. Las instituciones públicas de género deben coordinar diversos elementos (consejos de asesores, centros de coordinación de mediadores, comités y grupos de trabajo), al mismo tiempo que mantienen las colaboraciones eficaces con los grupos de la sociedad civil interesados y coordinan los procesos de inclusión del conjunto de los ministerios, departamentos o sectores. En el caso de España, por ejemplo, la función de la coordinación de las instituciones de género implica 20 componentes institucionales (Johan, 2010).

Figura 4.7. Factores importantes de éxito en las estrategias de inclusión de género (2012)



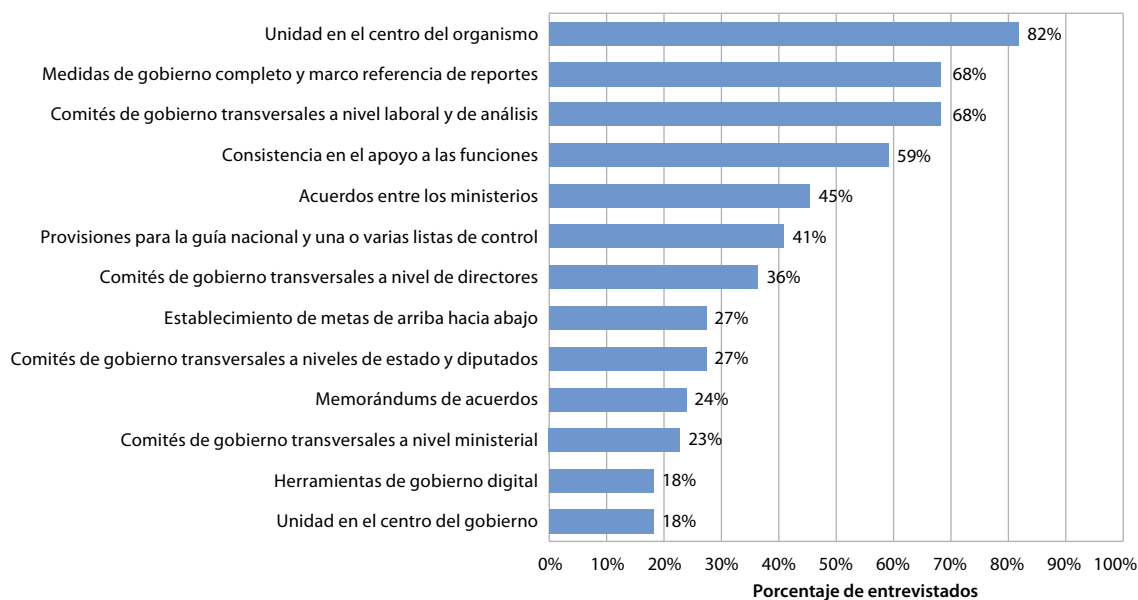
Fuente: OECD 2011, *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

La experiencia internacional muestra que los mecanismos de vigilancia central y coordinación formalizados son esenciales para mantener las reformas de género y para asegurar que las iniciativas individuales estén alineadas con las visiones y estrategias de igualdad más amplias. En general, en un nivel horizontal, en los países de la OCDE, los mecanismos de

coordinación más comunes incluyen el establecimiento de unidades de coordinación en el centro del gobierno (82%), la formación de marcos de gobierno completo para la igualdad de género (68%) y grupos ministeriales convocados por la institución central de género (68%) (véase la Figura 4.8). También se hace hincapié en los niveles de análisis y de coordinación, con lo que se demuestra el enfoque práctico para la coordinación en el área de las políticas de género. El menor énfasis se pone en el uso de herramientas del gobierno digital, aunque comienza a crecer la demanda de tales herramientas en países de la OCDE.

Algunos ejemplos de esos comités sectoriales o interministeriales que abordan los asuntos relacionados con la coordinación vienen de Rusia, Bélgica (véase el Recuadro 4.8) y África del Sur (véase el Recuadro 4.9). En 2006, la Federación de Rusia estableció la Comisión Inter-Ministerial para la Equidad entre Hombres y Mujeres, compuesta por representantes del gobierno federal y regional, la sociedad civil y académicos. Su mandato se enfoca en los esfuerzos de coordinación para la mejora de la legislación en torno a la igualdad de derechos y oportunidades, el examen con perspectiva de género de la legislación y leyes normativas, y la inclusión de estrategias de género en el nivel ejecutivo (Abdurazakova, 2010). En algunos casos, los organismos interdepartamentales que actúan horizontalmente disfrutan de un estatus legal en relación con las leyes o normas de igualdad, pero este tipo de mecanismos de coordinación pueden perjudicarse debido a la presencia de mandatos ambiguos (Johan, 2010). Los centros de coordinación dentro de los ministerios sectoriales u oficiales encargados de integrar y coordinar las iniciativas de género que implican estrategias de inclusión, por ejemplo, pueden enfrentar situaciones de marginación institucional, falta de autoridad y padecer experiencia técnica insuficiente (*ibid.*).

Figura 4.8. Mecanismos de coordinación para las iniciativas de igualdad de género (2012)



Fuente: OECD 2011, *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Recuadro 4.8. Grupo de Coordinación Interdepartamental en el gobierno federal belga

En el 2007, el parlamento belga adoptó una ley respecto de la Supervisión de la Aplicación —en todas las políticas públicas federales— de las resoluciones surgidas durante la Cuarta Conferencia Mundial para las Mujeres y de Estrategias de Inclusión de Género. Para apoyar la implementación de este proceso de gobierno completo la ley creó un Grupo de Coordinación Interdepartamental para el gobierno federal. Los miembros de este grupo son representantes de diferentes administraciones y ministerios, y su secretaría es el Instituto para la Equidad de Mujeres y Hombres. El Grupo de Coordinación Interdepartamental asume la responsabilidad de promover la cooperación entre ministerios; adoptar un plan federal de acción; preparar dos reportes para su término, uno intermedio y uno final; y de intercambiar buenas prácticas y promover instrumentos útiles para hacer cumplir la ley. Los representantes de los ministerios que participan en el grupo de coordinación también son designados para ser centros de coordinación de género en sus entidades respectivas. Toman el entrenamiento obligatorio en inclusión de género y tienen como tarea asegurar la continuidad de diversas medidas previstas en la ley (como estadísticas levantadas con perspectiva de género, presupuesto que responda al género y un “examen de género”).

Fuente: Información del Belgian Institute for Equality of Women and Men.

Recuadro 4.9. Consejo Nacional Sudafricano contra la Violencia de Género

Fundar el Consejo Nacional contra la Violencia de Género es una respuesta multisectorial lanzada en 2012 desde el gobierno sudafricano para atender la violencia basada en género. El Consejo asesora, supervisa, reporta y coordina las asociaciones nacionales e internacionales, y es responsable de implementar el Plan de Acción Nacional contra la Violencia Basada en Género de 365 días. Se dedica un secretariado con apoyo del Consejo Ejecutivo (EXCO).

Se formó el EXCO con la tarea de presentar guías estratégicas para el Consejo y asegurar el flujo de recursos financieros para los fondos que requieren las labores del Consejo. El Consejo se coordina con varios departamentos nacionales (como Servicios Correccionales y Asuntos de Tradiciones) en nueve provincias de África del Sur y casi nueve sectores sociales (por ejemplo, Labor Organizada). El propósito es “integrar, fortalecer y movilizar las estructuras de las sociedades” para eliminar la violencia basada en género. En este sentido, el Consejo armoniza las estrategias de organizaciones relevantes y facilita la transferencia de información y el intercambio de recursos.

Las sesiones plenarias están programadas para efectuarse cuatro veces al año, con el propósito de enfocarse en el liderazgo y las estrategias para el Consejo. Además, hay reuniones más extensas que el pleno a realizarse dos veces al año con el mandato de alimentar el liderazgo político. El consejero delegado supervisa los equipos de tareas técnicas para los programas (es decir, política y legislación, investigación y prevención) mediante la observación y evaluación, administración, comunicación y equipos de movilización de recursos. El Consejo se basa en pericias diversas, con representantes provenientes de varios sectores —diversas ONG, funcionarios públicos, organizaciones religiosas y comunidades académicas—.

Fuente: Sitio web del gobierno de África del Sur.

Una estrategia de gobierno completo hacia la igualdad de género permite que las instituciones nacionales de género se concentren en satisfacer su rol catalítico y ayudar en los desafíos que la colaboración representa. En Dinamarca se asigna una responsabilidad

explícita para la igualdad de género a 19 ministros, de los cuales el ministro de Equidad de Género es responsable de coordinar e implementar la estrategia nacional de género. El Ministerio neozelandés de Asuntos de las Mujeres identifica una cantidad limitada de áreas de prioridad en sus planes de acción, planes que después el Ministerio conduce y coordina mientras otras entidades de gobierno asumen las implementaciones. Esta estrategia permite al Ministerio funcionar primordialmente como agencia diseñadora de políticas más que comprometerse en ofrecer servicios o actuar como mediador. En Bélgica, el Grupo Coordinación Interdepartamental Federal apoya las estrategias de gobierno completo al reunir a representantes de diversos ministerios que también sirven como centros de coordinación de género en sus entidades respectivas. Una estrategia de gobierno completo también tiene lugar en Australia. No obstante, si bien estas estrategias pueden ser fuente de avances significativos, todavía existe el potencial de que se minimice la importancia del papel que desempeñan dentro de las instituciones centrales de género. Otra preocupación es que esta estrategia diluya la atención dirigida al objetivo central de corregir los desequilibrios en el estatus, recursos y poder entre mujeres y hombres (Tavares da Silva, 2010).

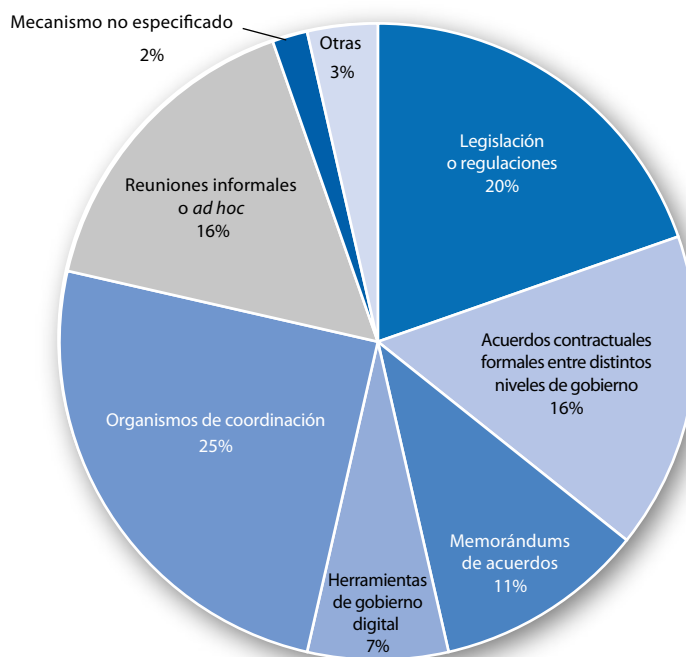
Además, como se muestra en la Figura 4.9, todos los países con gobiernos subnacionales recurren a métodos de coordinación vertical, como órganos o comités de coordinación (México, Australia, Nueva Zelanda, Suiza, Austria, Finlandia, Irlanda, Grecia, República Eslovaca, Bélgica, España, Noruega, Alemania, Suecia, Israel, Chile, Francia y Corea); legislaciones o regulaciones (México, Australia, Nueva Zelanda, Austria, Finlandia, Irlanda, Grecia, República Eslovaca, Bélgica, España, Noruega, Alemania, Suecia, Israel, Chile, Francia y Corea); memorándums de acuerdos (México, Austria, España, Chile, Corea y Canadá) o reuniones informales entre distintos niveles del gobierno (Austria, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Francia, Chile, Corea y Canadá). En el caso canadiense, los ministros del gabinete encargados de la igualdad de género en el nivel de gobierno nacional, provincial o territorial se reúnen con regularidad para discutir sus carteras y preocupaciones comunes, de la misma manera que hacen los funcionarios públicos en ambos niveles de gobierno que tienen la responsabilidad de las actividades de las estrategias de inclusión de género.

Diseñar mecanismos de coordinación para las políticas públicas que faciliten las estrategias de gobierno completo para la igualdad de género, tanto en sentido vertical como en horizontal, representa un desafío continuo para varios gobiernos. La complejidad de lo que representa dar visibilidad y respuesta al asunto de igualdad de género requiere la participación cruzada y entre los niveles de gobierno, lo que convierte la tarea de coordinación en un ejercicio de exigencia especialmente alta. La revisión de la OCDE de la gobernanza y la igualdad de género, sin embargo, confirma que la estrategia de gobierno completo aún es la estrategia de coordinación más eficaz para alcanzar sociedades de igualdad de género.

Implementación

Las políticas destinadas a alcanzar la igualdad de género, como todas las políticas y programas públicos, son tan buenas como lo sea su implementación. Una implementación eficaz requiere una multitud de palancas “duras” y “suaves” para asegurar que las estrategias

Figura 4.9. **Herramientas para la coordinación vertical de las iniciativas de igualdad de género (2012)**



Fuente: OECD 2011, *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

y políticas de igualdad de género puedan aplicarse en todos los ministerios y en todos los niveles de gobierno. Existen algunos mecanismos de implementación entre los países de la OCDE. Por ejemplo, 86% de los países de la OCDE tiene mediciones regulares de desempeño “siempre” (como México, Australia, Finlandia, Noruega, Suecia, Israel, Chile, Corea y Canadá) o “a veces” (como República Checa, Australia, Nueva Zelanda, Irlanda, Suiza, Grecia, República Eslovaca, Alemania y Francia); y 81% informó haber recurrido a requisitos de evaluación y supervisión “siempre” (Luxemburgo, República Checa, México, Suiza, Grecia, España, Francia y Canadá) y “a veces” Nueva Zelanda, Austria, Finlandia, Irlanda, República Eslovaca, Bélgica, Noruega, Alemania, Suecia y Chile. En una buena mayoría de los países también se tiene la exigencia de rendir a los parlamentos reportes regulares “siempre” en México, Austria, República Eslovaca, España, Noruega, Israel, Francia, Suiza, Corea, Canadá y Estados Unidos de América, y “a veces” en Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Irlanda, Grecia, Bélgica y Suecia; o a comisiones de alto nivel, como en Canadá, Chile, República Checa, Finlandia, Francia, Israel, Corea, Luxemburgo y México, lo cual contribuye a una coordinación eficaz (véase la Figura 4.10).

No obstante, solo en escasos países se han integrado los requisitos de equidad a los acuerdos de desempeño y rendición de cuentas de los gerentes (véase la Figura 4.10). Las auditorías o inspecciones, inclusive las de instituciones externas, son raras. Como se mencionó, los mecanismos limitados de rendición de cuentas en combinación con la falta de

Figura 4.10. Mecanismos de los ministerios para asegurar la implementación de la legislación y las iniciativas de igualdad de género (2012)

	Medidas regulares de desempeño	Auditorías o inspecciones de auditoría	Plantear objetivos claros con líneas de tiempo para lograrlos	Rendir reportes a un organismo o comisión de alta conducción	Requisitos de los reportes regulares para el parlamento	Inclusión en los acuerdos de desempeño de la administración	Revisiones regulares en etapas clave del proceso de implementación	Integrar en las descripciones de puesto requisitos de igualdad de género	Evaluación y verificación de los requisitos
Australia	○	○	○	○	○	⊗	⊗	⊗	⊗
Austria	●	⊗	●	⊗	●	⊗	○	○	○
Bélgica	⊗	⊗	○	⊗	○	⊗	○	⊗	○
Canadá	●	○	●	●	●	○	●	○	●
Chile	●	○	●	●	⊗	⊗	○	⊗	○
República Checa	○	⊗	●	●	⊗	⊗	●	○	●
Finlandia	●	⊗	●	●	○	⊗	○	○	○
Francia	○	○	●	●	●	⊗	⊗	○	●
Alemania	○	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	○
Grecia	○	⊗	○	○	○	⊗	○	○	●
Irlanda	○	⊗	○	○	○	⊗	○	⊗	○
Israel	●	⊗	○	●	●	⊗	⊗	⊗	⊗
Corea	●	⊗	⊗	●	●	⊗	⊗	⊗	⊗
Luxemburgo	⊗	⊗	⊗	●	⊗	⊗	●	⊗	●
México	●	○	●	●	●	○	●	○	●
Nueva Zelanda	○	⊗	○	⊗	○	○	○	○	○
Noruega	●	○	○	⊗	●	⊗	○	⊗	○
República Eslovaca	○	⊗	⊗	⊗	●	⊗	⊗	⊗	○
España	⊗	⊗	●	⊗	●	⊗	⊗	○	●
Suecia	●	○	⊗	⊗	○	⊗	○	○	○
Suiza	○	○	○	○	○	○	●	○	●
Estados Unidos	○	○	●	○	●	⊗	⊗	⊗	⊗
Total de la OCDE	10	1	9	9	10	0	5	0	8
● Siempre									
○ En algunos casos									
⊗ No, este no es un mecanismo establecido									
	9	8	8	5	8	4	9	11	10
	3	13	5	8	4	18	8	11	4

Fuente: OECD 2011, Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership.

conciencia dentro del servicio público han sido identificados —por más de 40% de los países que participaron en el estudio— como las barreras principales en los avances de las iniciativas para la igualdad de género, las estrategias de inclusión y los mecanismos de rendición de cuentas. Fortalecer la implementación y los mecanismos de rendición de cuentas, con apoyo en las estrategias de gobierno completo, pueden conseguir un avance significativo en la implementación de las iniciativas dirigidas a la igualdad de género para dar cauce al completo empoderamiento de las mujeres para la competitividad y crecimiento de los países.

Oportunidades y desafíos

A pesar de los desafíos vigentes relacionados con la ubicación, autoridad, recursos, vigilancia, rendición de cuentas y coordinación, las instituciones de género ofrecen contribuciones significativas a la igualdad de género, y brindan apoyo al desempeño económico y social de los países. Un resumen global reciente de instituciones de género nacionales concluye que las reformas legales parecen ser un área mayor de progreso para estos mecanismos. Las reformas al trabajo, la legislación para combatir la violencia contra las mujeres y las leyes de igualdad y no discriminación son ejemplos de resultados concretos posibilitados por los trabajos de las instituciones nacionales de género (Johan, 2010). De la región MENA, por ejemplo, en Egipto las instituciones de género cabildearon para que el Parlamento cambiara las leyes de nacionalidad, de pensión, de exención de impuestos, de pensión alimentaria y de familia. En Jordania, la edad legal de matrimonio se aumentó en virtud de reformas legales presionadas por las instituciones nacionales de género (*ibid.*). Las instituciones nacionales de género también han sido primordiales para generar conciencia sobre la discriminación de género y los estereotipos, por ejemplo, en el Sureste de Europa y los países de la Comunidad Balcánica (CIS) al organizar campañas en los medios de difusión masiva (*ibid.*).

En Europa y América Latina, las instituciones nacionales de género han sido instrumentales para crear estructuras regionales, como el Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, que sirve como herramienta innovadora para la colaboración entre gobierno y sociedad civil que facilita el acceso a los éxitos y desafíos en la búsqueda de la igualdad de género, y a aumentar los datos empíricos.⁹ La conformación de observatorios de género fortalece la importancia de las instituciones de género para la construcción de una base más amplia de apoyo para los mecanismos nacionales; este soporte resulta vital si las prioridades del gobierno derivan hacia puntos lejanos de los intereses de género. Los programas nacionales griegos para Equidad de Género Sustancial 2010-2013 incluyeron planes para establecer un observatorio nacional del combate hacia la violencia contra las mujeres.

La clave para asegurar el éxito de las instituciones de género es evitar las reestructuras frecuentes, lo que incluye la reubicación al interior o a diferentes ministerios. Los cambios frecuentes pueden distraer los escasos recursos e impedir el cumplimiento del mandato de la institución y dar por resultado un personal fatigado, desmotivado o de mucha rotación. Las políticas públicas vigentes, cada vez más comunes, de combinar los mandatos de igualdad

de género con otros, a menudo con vistas de esfuerzos de consolidación fiscal, puede desviar la atención e impedir priorizar las necesidades de igualdad de las mujeres.

Diseño de políticas públicas basadas en evidencia y sensibles al género

El estudio de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas 2013* define el diseño abierto e incluyente de políticas públicas como un proceso transparente, conducido con base en evidencia, accesible y receptivo a un espectro de ciudadanos tan amplio como sea posible. El diseño de políticas incluyentes estimula la transparencia y la participación pública, a la vez que contribuye a que los gobiernos mejoren su desempeño político, apoyen su recuperación económica, restablezcan el contrato social y fortalezcan la confianza en las instituciones al tomar en consideración los impactos en los grupos de interés y trabajar con los ciudadanos, la sociedad civil y negocios, para diseñar políticas públicas que mejoren la vida. De hecho, las políticas públicas incluyentes requieren incluir las preocupaciones de hombres y mujeres en todas las etapas del proceso de la política y en todos los sectores de las políticas públicas mediante el proceso llamado de inclusión de género.

La inclusión de género tiene el apoyo de 160 gobiernos como parte de la Plataforma de Acción de Beijing 1995, que destaca la responsabilidad de todos los ministerios de gobierno para abordar de manera apropiada los asuntos de desigualdad de género. La sección 204(a) de la Declaración de la Plataforma de Acción de Beijing indica que los gobiernos deben “buscar la manera de asegurar que antes de tomar cualquier decisión política se efectúe un análisis de su impacto en mujeres y hombres, respectivamente”. Esta recomendación sentó las bases para adoptar las estrategias de inclusión como forma de incorporar las consideraciones de género en las leyes, políticas públicas y programas nacionales, con énfasis en la responsabilidad de todos los ministerios de gobierno de abordar asuntos de igualdad de género.

La inclusión de género se desarrolló como respuesta a las pruebas de que las políticas públicas y programas del gobierno por lo general tienen un impacto distinto en mujeres y en hombres debido a que cada género tiende a tener diferentes responsabilidades, necesidades y recursos (véase el Recuadro 4.10). Por lo general se incluyen dos elementos adicionales en la definición de inclusión de género: institucionalización de las preocupaciones relativas a las diferencias de género y empoderamiento de género. Lo primero con la intención de transformar “las actitudes, cultura, metas y procedimientos”; lo segundo dirigido a “promover la participación de las mujeres en los procesos de diseño y toma de decisiones, así como otorgarles el poder de incluir asuntos en la agenda y de que sus palabras sean escuchadas”.¹⁰ La inclusión de género acoge el principio de que los servicios deben estar disponibles a los ciudadanos de manera igualitaria y, de hecho, que alcanzar las necesidades de todos los hombres y mujeres debe ser un objetivo central en las estrategias de igualdad. Al asegurar que instituciones, políticas y programas públicos respondan a mujeres y hombres de manera igualitaria, la inclusión de género también contribuye a una buena gobernanza. Si se consideran las necesidades y prioridades de mujeres y hombres en cada fase del ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación, verificación y evaluación), será más probable alcanzar el progreso sustentable para enfrentar las brechas remanentes de género.

Recuadro 4.10. Ejemplos de regulaciones que potencialmente tienen un impacto mayor en mujeres que en hombres

Una regulación laboral que permita a los padres salir para atender a un menor enfermo puede destinarse a mujeres y hombres, pero las mujeres parecen las destinatarias principales en tanto cuidadoras primarias. Las regulaciones también pueden ser impedimentos para que las mujeres participen más en la sociedad al dificultarles hallar trabajo, recibir educación, comenzar un negocio, cubrir las necesidades familiares, asegurar sus derechos humanos, etc. Algunas regulaciones y políticas públicas que afectan los roles de las mujeres son:

- Educación: acceso, materiales educativos;
- salud y asuntos de salud: acceso a cuidados de salud para la familia, preocupaciones específicas de género;
- problemas laborales: acceso al trabajo, género en el lugar de trabajo, acceso a entrenamientos, igualdad salarial, trabajos forzados/tráfico de personas;
- problemas familiares: derechos de las mujeres como esposas y madres, divorcio, violencia, herencia, hijos, y
- esfera pública: limitaciones por la apariencia, comportamiento, o presencia femenina fuera de casa, acceso a juzgados, participación política y participación en la sociedad civil.
- Además, tanto mujeres como hombres experimentan, aunque de diferente manera, los impactos ocasionados por el cambio climático, edad, alcoholismo, actividad criminal, gobernanza de la economía global y otros aspectos de la política. Por ende, las respuestas que se den por la vía política deben tomar en cuenta estas diferencias.

Fuente: Bremer, J. (2009), *Position Paper: Introducing Gender Analysis into Regulatory Frameworks*, ponencia preparada para la primera reunión del Gender Focus Group of the MENA-OECD Governance Programme on Addressing Gender in Public Management; Decuyper, J. (2009), *Gender Sensitive Regulations, Belgium*, documento presentado en la conferencia MENA-OECD Gender in Public Management, whv.org.au/publications-resources/gender-impact-assessments.

Implementar la inclusión de género

Si bien la igualdad de género está consagrada en varias constituciones nacionales (como India, Federación de Rusia, Alemania, Polonia, España, África del Sur, Egipto y Canadá) y es evidente en muchos compromisos internacionales de muchos países, persisten brechas de igualdad de género en leyes y políticas públicas nacionales. Aplicar la inclusión de género en leyes y regulaciones, existentes y nuevas, es decisivo para cerrar estas brechas. El concepto de inclusión de género es potencialmente revolucionario que promete cambiar la manera de formular, decidir, implementar y evaluar las políticas de “inclusión”. Sin embargo, así como el principio de inclusión de género es extremadamente prometedor, al mismo tiempo es un principio extraordinariamente exigente que requiere que las organizaciones internacionales y los gobiernos alteren sus procedimientos, de diseño y toma de decisión, de maneras fundamentales (Hafner-Burton y Pollack, 2002, p. 288).

La aplicación de la inclusión de género en el diseño y toma de decisiones requiere integrarse desde la etapa inicial del desarrollo de las políticas públicas por implementar y permanecer durante la implementación y evaluación de los impactos ocasionados (véase el Recuadro 4.11).

Recuadro 4.11. ¿Cuándo incluir? — Proceso de políticas públicas

El principal foco de atención en la etapa de planeación de cualquier política pública es:

- **Análisis de la situación vigente:** Esto implica identificar los problemas y desafíos por enfrentar; examinar estadísticas con datos desagregados por género; definir las metas de las políticas públicas; ¿los propósitos de las políticas públicas son los mismos para mujeres y hombres, niñas y niños? ¿Quién participará en el diseño de las políticas públicas? ¿Participan ambos géneros en la elaboración de las políticas públicas?
- **Decisiones:** Una vez recopilada y analizada la información en relación con el género, se necesita decidir sobre los problemas y desafíos para mujeres y hombres, niñas y niños; esto tiene que abordarse y priorizarse (con base en la etapa inicial de la planeación).
- **Implementación:** Aunque adoptar la inclusión de género desde la etapa inicial del proceso de planeación de las políticas públicas permite que sean sensible al género, nada garantiza que las políticas estarán “libres de desigualdades”. Hay una diferencia significativa entre analizar asuntos de género, apoyar la igualdad de género y de hecho implementar las políticas que promueven la igualdad de género. Esto se considera la etapa de “implementación” y, por tanto, aún pueden surgir problemas nuevos o no identificados. Por esta razón es importante que los actores involucrados en el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas cuenten con apoyo y puedan promover la igualdad de género.
- **Verificación y evaluación:** Cualquiera que sea la política implementada, requiere verificarse y evaluarse con el propósito de asegurar que los objetivos y las metas se hayan alcanzado, y de evaluar las áreas que requieren mejoras. Tal verificación debe ser un proceso continuo con la finalidad de medir el impacto de las políticas públicas en mujeres, hombres, niñas y niños. La buena gobernanza implica considerar, planear y satisfacer las necesidades y prioridades de todos los ciudadanos. Adoptar los procesos de planeación que responden al género es un paso importante para alcanzar ese resultado y es la única forma de asegurar que las acciones de gobierno se dirijan a beneficiar de igual manera a los grupos mencionados.

Fuentes: European Commission (s.f.), “A Guide to Gender Impact Assessment”, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Bélgica, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>.

Todos los países de la OCDE implementan alguna forma de inclusión de género. La mayoría (Luxemburgo, República Checa, México, Suiza, Finlandia, Irlanda, Grecia, República Eslovaca, España, Noruega, Chile, Francia, Corea, Canadá y Estados Unidos de América) incluye este tipo de estrategias dentro de las más generales destinadas a la igualdad de género (véanse algunos ejemplos en el Recuadro 4.12). Otros reportan tener un enfoque de inclusión como parte de una estrategia separada (Australia, Nueva Zelanda,

Austria, Bélgica, Alemania, Suecia e Israel). La manera de abarcar la inclusión de género requiere metodologías de incorporación de perspectivas de género en la legislación, regulaciones, políticas públicas y programas de gobierno; estas metodologías con frecuencia se enfocan en un planteamiento integral de gobierno completo.

Recuadro 4.12. Ejemplos de inclusión de género en países de la OCDE

Suecia

En Suecia se adoptó la inclusión de género por primera vez en 1984, cuando se estableció que todas las decisiones de políticas públicas tendrían que analizarse con base en sus implicaciones para mujeres y hombres. Desde entonces Suecia consolidó su estrategia de inclusión de género, que aspira a alcanzar la igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades para mujeres y hombres, progresivamente, en todas las áreas de políticas públicas.

La implementación de la inclusión de género en las oficinas de gobierno en Suecia comenzó con el Plan de Inclusión de Género en las Oficinas de Gobierno entre 2004 y 2009. La fase inicial incluía la recopilación, análisis, y difusión de conocimientos y experiencia sobre inclusión de género. Los modelos de entrenamiento para los grupos claves dentro de las oficinas de gobierno se elaboraron y pusieron a prueba durante 2008, y había la intención de incorporarlos a cursos regulares de entrenamiento en la administración pública. En julio de 2008, el gobierno sueco, desde la Universidad de Gotemburgo, giró instrucciones al Ministerio para la Investigación de Género de avanzar en el desarrollo y difusión de los métodos e información relativos a la inclusión de género, y establecer un foro para intercambiar experiencias. El año anterior el gobierno sueco había asignado a un comité de investigación —Respaldo para la Inclusión de Género (*JämStöd*)— la responsabilidad de proveer información acerca de la inclusión de género e idear métodos prácticos y modelos de trabajo para alcanzar la inclusión de género en las actividades de la administración pública. Publicó informes como el Manual para la Inclusión de Género y el Informe sobre Equidad de Género en el Servicio Público. Libro de Ideas para Gerentes y Estrategas, y capacitó a administradores gubernamentales sobre la aplicación de la inclusión de género. El comité también elaboró un modelo funcional en el que se detallan los pasos para un proceso eficaz de inclusión de género.

Para abordar los problemas de género que requieren atención específica, Suecia adoptó —junto con los esfuerzos de inclusión de género— una Estrategia Nacional para Promover la Igualdad de Género en Suecia. La estrategia nacional para la igualdad de género identificó cinco áreas focales que tendrían que abordarse durante el gobierno en curso: *i*) representación, acceso equitativo a las posiciones de poder e influencia, *ii*) pago igual por trabajo igual y trabajo de valor igual, *iii*) violencia ejercida por los hombres contra las mujeres, prostitución, tráfico de mujeres para explotación sexual, *iv*) hombres e igualdad de género y *v*) sexualización de la esfera pública. Cada ministro en Suecia es responsable de alcanzar las metas de igualdad de género en su área específica de políticas públicas.

Fuente: Sitio web de la oficina de gobierno sueco, página de inclusión de género; Government Office of Sweden (2009), “Equal Power to Shape Society and One’s Own Life: The Swedish Government’s Gender Equality Policy”; Swedish Government Official Reports (2007), “Gender Mainstreaming Manual, a Book of Practical Methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee”; Swedish Government Official Reports (2007), “Gender Equality in Public Services Report: Some Useful Advice on Gender Mainstreaming, A Book of Ideas for Managers and Strategists”.

Recuadro 4.12. Ejemplos de inclusión de género en países de la OCDE (Cont.)

Corea

A partir de la Cuarta Conferencia Mundial de la ONU sobre las Mujeres de Beijing 1995, el gobierno coreano se esforzó en integrar las perspectivas de género en sus políticas públicas de inclusión y desarrollo de programas, también conocido como inclusión de género. En la búsqueda por alcanzar la igualdad de género, Corea se ha centrado en desarrollar las capacidades de las mujeres al incrementar su representación política y mejorar sus derechos civiles y bienestar. Para garantizar la igualdad de género, Corea promovió activamente la inclusión de género en el proceso de diseño de políticas públicas. En este contexto se introdujo una evaluación del impacto de género en 2004. En 2011 este país adoptó la Ley de Evaluación de Impacto de Género, aplicable a todas las leyes, decretos y proyectos de los gobiernos central y locales. También se revisaron los lineamientos existentes para asegurar una evaluación adecuada del impacto de género y adaptar las políticas públicas a nuevas actividades del gobierno. Los resultados de la evaluación tienen que incorporarse al presupuesto del siguiente año, lo que hace que este presupuesto sea sensible al género en un elemento clave. Para asegurar que los recursos gubernamentales se distribuyan entre hombres y mujeres de manera igualitaria, el gobierno coreano introdujo en 2010 el criterio de respuesta de género para la asignación de presupuesto, que se expandió a los gobiernos locales en 2013.

En el nivel urbano, el gobierno metropolitano de Seúl ha buscado ir más allá de las provisiones nacionales en relación con las mujeres. Hay tres consideraciones fundamentales de las políticas metropolitanas de apoyo a las mujeres. Estas deben *i)* tratar con la realidad de que existe una amplia diversidad entre las mujeres urbanas, *ii)* abordar plenamente las necesidades cotidianas de las mujeres y *iii)* lograr un impacto en la ciudad e influir en los esfuerzos de otras políticas de inclusión. Desde 2006-2010, en Seúl se introdujo el Proyecto de Ciudad Amigable con las Mujeres, que ofrecía políticas que reflejaban la vida cotidiana de las mujeres y contribuyeron a promover la sensibilidad de género en el uso de los espacios ciudadanos y en la planeación urbana. Con base en cinco pilares, se condujeron 90 proyectos, desde mejorar las prácticas de atención infantil hasta mejorar las instalaciones de seguridad. En 2010 el proyecto coreano se reconoció como *la mejor práctica* durante la ceremonia del Premio al Servicio Público organizada por las Naciones Unidas.

Fuente: UN Habitat (2008), *Gender Mainstreaming in Local Authorities — Best Practices*, www.un.org/womenwatch/ianwge/member_publications/gender_mainstreaming_in_local_authorities.pdf (consultado el 19 de febrero de 2014).

Evaluar el impacto de la inclusión de género

La diversidad de maneras de abordar la inclusión de género en el mundo durante las dos últimas décadas dificulta una evaluación general de su eficacia. No obstante, en la mayoría de los países que participaron en el estudio de la OCDE calificaron positivamente su capacidad para integrar las consideraciones de género en sus procesos de diseño de políticas públicas. De igual manera, una consulta de expertos de la ONU en la Plataforma para la Acción de Beijing destacó los siguientes logros y observó que la inclusión de género contribuye a que haya:

- Mayor conciencia pública sobre las desigualdades de género y las capacidades de las mujeres para superarlas;

- un fortalecimiento significativo de las organizaciones de mujeres con un papel de defensa importante;
- una consolidación de las instituciones nacionales de género dentro de varios gobiernos;
- un aumento en la asignación de recursos para los sectores sociales que han mejorado el estatus de las mujeres;
- varias reformas legales, así como estructuras legales y de políticas públicas para la igualdad de género en una gama amplia de aspectos relacionados con el género, y
- varias mejoras en la disponibilidad y uso de los datos desagregados por género en niveles nacionales e internacionales (Moser, 2005).

Algunos de los principales facilitadores en esta área citados por los países son la elaboración de metodologías para incorporar perspectivas de género en las legislaciones, políticas públicas y programas (76%); adopción de un enfoque integral frente a la inclusión de género (67%); disponibilidad de datos desagregados por género (48%) y elaboración de mecanismos eficaces de rendición de cuentas para la inclusión de género en ministerios y entidades gubernamentales (43%).

El impacto de la inclusión de género se observa en el abanico de sectores a los que se destinan las políticas públicas, pero quizás en ningún otro lugar sea más explícito que en los cambios de políticas de salud que los análisis de género han propiciado. En áreas como tratamientos de enfermedades cardiovasculares, diabetes y algunas formas de cáncer, el análisis de género ha sido un recurso político básico para robustecer la salud de las mujeres. Los análisis de género han sido sustanciales para diseñar políticas públicas y programas en torno al VIH-sida, contra el tabaquismo y prevención del suicidio. Pero el impacto en las políticas del análisis de género trasciende los aspectos relacionados con la salud. En Canadá, por ejemplo, los gobiernos incluyeron el análisis de género en el diseño de políticas públicas concernientes a migración, divorcio, educación y reformas de pensiones, mujeres nativas y derechos de propiedad matrimonial, y estrategias para prevenir la violencia. En Suecia, el análisis de género reveló que 70% de los usuarios de centros para los jóvenes eran hombres y solo 30% mujeres. Esto condujo a una remodelación de las actividades y uso de los edificios (Boman, 2013).

Aparte de estos logros, quedan desafíos significativos. Redden resume los debates vigentes sobre la inclusión de género:¹¹

- ***Enfoques no integrados para la inclusión de género.*** Aunque hay consenso en cuanto a que los esfuerzos de inclusión de género tienen más éxito cuando forman parte de un método integrado a la igualdad de género, con frecuencia esto no sucede. Muchos países entrevistados por la OCDE reconocieron la carencia de coordinación como un desafío clave para la inclusión de género (véase la Figura 4.1).
- ***Evaporación de las políticas públicas.*** Las intenciones de las políticas públicas que en la práctica no se realizan se pueden “evaporar” por varias razones, como

escasez de personal disponible, diferencias con la cultura organizacional y falta de una “apropiación” percibida de las políticas públicas en cuestión (Moser y Moser, 2005; Moser, 2005). El conflicto de prioridades de liderazgo puede representar un problema en el nivel de implementación.

- **Recursos insuficientes.** La falta de disponibilidad de recursos —donde “se solicita que para la inclusión de género se haga ‘más con menos’” (Sweetman, 2012, p. 396)— puede inhibir significativamente la implementación y conservación de los esfuerzos para la inclusión de género. En muchos casos, la falta de recursos destinados a la inclusión de género es resultado de una atención insuficiente hacia la igualdad de género en las organizaciones. Este desafío fue citado por cerca de 30% de los países que respondieron al cuestionario.
- **Evaluación y verificación.** La evaluación y verificación de los esfuerzos hacia la inclusión de género también se identificaron como desafíos claves por más de 30% de los países, con frecuencia por una “falta de verificación y evaluación eficaces, constantes y sistemáticas de los resultados e impactos de la inclusión de género” (Moser y Moser, 2005, pp. 17-18), lo que dificulta evaluar el impacto en las personas involucradas y complica los esfuerzos para vincular las estrategias a los resultados concretos. La escasez de competencias profesionales en asuntos relacionados con el género en los actores que hacen funcionar las políticas públicas puede agravar el problema cuando sus esfuerzos se enfocan a obtener los “requisitos mínimos” más que la “igualdad de género genuina” (Meier y Celis, 2011, p. 473). Cerca de 40% de los países de la OCDE entrevistados identificó la falta de conocimientos sobre temas de género como un obstáculo para la implementación exitosa de la inclusión de género. Medir la igualdad de género más que el empoderamiento de las mujeres es un paso importante en esa dirección (World Economic Forum, 2012; European Institute for Gender Equality, 2013). Las aproximaciones de gran envergadura hacia las desigualdades de género asegurarán que la disminución de las brechas no represente pérdidas para los hombres en vez de representar beneficios para las mujeres (Gerecke, 2013), y que los beneficios para las mujeres formen parte del desarrollo unido y del crecimiento incluyente.
- **Cultura organizacional y resistencia hacia los esfuerzos de inclusión de género.** La cultura organizacional o institucional se cita con frecuencia como impedimento vigente para implementar con éxito la inclusión de género. Las culturas organizacionales que permanecen “masculinizadas” —donde el individualismo y la separación entre trabajo y familia son aspectos centrales de la cultura institucional— pueden resultar problemáticas en los esfuerzos dirigidos a alcanzar metas de igualdad de género (Moser, 2005, p. 584). Puede surgir una resistencia hacia los esfuerzos de inclusión de género si las políticas públicas plantean desafíos a las estructuras y procedimientos existentes. De igual manera, 43% de los países entrevistados citó la falta de conciencia de la inclusión de género en el sector público entre los obstáculos más altos.

- **Responsabilidad de la inclusión de género.** Deslindar la responsabilidad de las estrategias de inclusión de género en las organizaciones o gobiernos puede ser problemático por dos razones: Primero, cuando la inclusión de género se ve como responsabilidad de todos puede quedar fuera de la agenda política (Moser y Moser, 2005, p. 16). Segundo, la inclusión de género con frecuencia depende del “compromiso y habilidades de *individuos clave*”, y cuando estos individuos ya no están presentes, los esfuerzos de la inclusión de género al final pueden perderse (*ibid.*, cursivas en el original).
- **Compromiso limitado por parte de la sociedad civil.** Como con frecuencia la inclusión de género depende de procesos gubernamentales y conocimiento técnico más que de promover un enfoque más “participativo o democrático”, las políticas propuestas por el gobierno pueden sufrir de un compromiso limitado por parte de la sociedad civil (Beveridge y Nott, 2002). Para evitar la marginación de la sociedad civil se necesita tener cuidado en ofrecer suficientes oportunidades para que los actores interesados externos participen en cualquiera de las etapas del proceso de las políticas públicas por implementar.
- **Inclusión de género e inclusión de diversidad o igualdad.**¹² Han surgido algunas preocupaciones sobre el enfoque limitado de la inclusión de género en cuanto a que abarca exclusivamente desigualdad de género. La duda es si se deben o no ampliar los elementos para que también se abarque un grupo más amplio de desigualdades potenciales que coinciden y se intersecan. Tanto en Canadá como en Nueva Zelanda se han realizado esfuerzos para abarcar más asuntos sobre la diversidad mediante los análisis de género (Bacchi, 2010, p. 27; Siltanen, 2006, pp. 89-91). Como el género puede no ser la fuente más acuciante de desigualdad de todas las situaciones, se han dado llamados para que se rectifique el rumbo de una dirección concentrada en el “género” a una dirigida hacia la inclusión de la “diversidad”, y así tener un acercamiento a una cantidad mayor de desigualdades (Siltanen 2006, p. 92¹³).

Evidencia desagregada por género para mejores políticas públicas

Los datos y evidencia que respaldan los diseños y toma de decisión son elementos básicos que permiten a los gobiernos elaborar políticas públicas eficaces sensibles al género y basadas en evidencia, así como estrategias para la igualdad de género y el crecimiento incluyente. Los datos desagregados por género de buena calidad y fácil acceso ofrecen los fundamentos para realizar políticas públicas basadas en evidencia y efectuar observaciones y verificaciones, y son parte integral de la evaluación de los impactos de género. Por el contrario, la ausencia de datos diferenciados (Recuadro 4.11) dificulta mucho comprender el impacto de las estrategias y los esfuerzos dirigidos a la igualdad e inclusión de género.

Las políticas públicas eficaces basadas en evidencia requieren asegurar que las políticas dirigidas a un sector específico tengan información desagregada de género, pues las decisiones políticas pueden afectar de maneras diferentes la vida de mujeres y hombres.

Los datos desagregados por género de buena calidad son necesarios para todas las áreas de políticas públicas, junto con marcos teóricos y estructuras de recopilación de datos, interconexiones con la visión y estrategia de la equidad de género, y la capacidad para emprender investigaciones y análisis dentro y fuera del gobierno.

Aunque el contexto y marco institucionales en los que las instituciones nacionales de género individuales se esfuerzan por alcanzar la igualdad de género son distintivos, puede identificarse una serie común de herramientas y prácticas. Estas herramientas y prácticas por lo general abarcan la recopilación de estadísticas de género y el desarrollo de indicadores sensibles al género, así como evaluaciones del impacto de género que incluye la asignación de presupuesto con perspectiva de género.

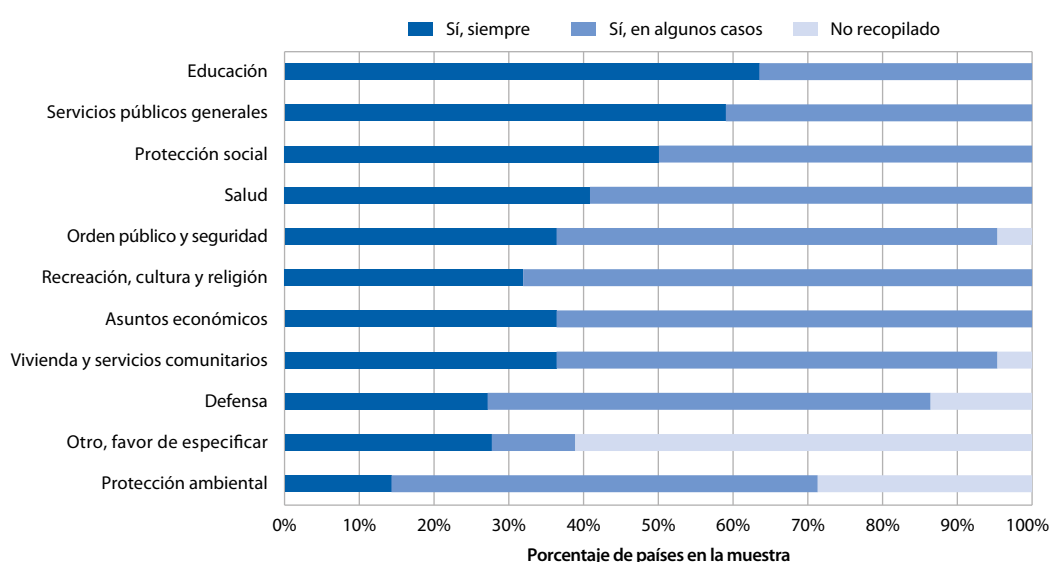
Recopilación de datos desagregados por género

En todo proceso de diseño de políticas incluyentes y sensibles al género está la recopilación, observación y divulgación de estadísticas desagregadas por género, fácilmente accesibles, confiables y relevantes. Este tipo de datos conforman la base para los esfuerzos de observación, medición y evaluación de las iniciativas de igualdad de género y su impacto. Para que conformen una fuente de información integral, los datos de género desagregados deben recabarse en varias dimensiones de desigualdad aparte del género, lo que incluye origen étnico, castas, ubicación, edad, pobreza, empleo, estatus y competencias. Tal recopilación requiere diversos métodos, como censos, encuestas, entrevistas, sistemas de observación comunitarios, encuestas de uso del tiempo y medición de trabajos no remunerados. La recopilación regular de datos de género desagregados necesita sistemas confiables, tanto de generación y conservación de datos efectivos como de sistemas de administración; sin embargo, esto aún es un desafío para muchos gobiernos, que necesitan mejorar y ampliar más sus sistemas de datos.

Los países más avanzados de la OCDE recurren a recuadros esquemáticos de mediciones y reportes respaldados con datos de género desagregados, recopilados de la mayoría de las áreas que abarcan las diversas políticas públicas. Si bien todavía siguen presentes brechas en algunos sectores políticos, existe la tendencia a incrementar la disponibilidad de datos desagregados por género para posibilitar mediciones profundas del impacto de políticas públicas y leyes en hombres y mujeres (Figura 4.11). Los ministros encargados de las áreas de las políticas públicas específicas por lo general determinan su necesidad de datos, con una participación importante de instituciones de género y oficinas de estadística. Globalmente ha habido un progreso significativo en términos de desarrollo de indicadores por género y de recopilación y divulgación de estadísticas. Entre los países de la Unión Europea, varios mecanismos nacionales (como Finlandia, Francia, Irlanda, Letonia, Portugal y Suecia) reportan una cooperación cercana con las oficinas de estadística nacionales para recopilar y publicar con regularidad perfiles generales de mujeres y hombres (Tavares da Silva, 2010). En Suecia existe un Reglamento de Estadísticas Oficiales que estipula que todas las estadísticas concernientes a individuos y grupos deben presentarse de manera desagregada por sexo (Horsburgh, 2011).

Aunque la información para medir el empoderamiento de mujeres y hombres es cada vez más accesible en la mayoría de los países, parece persistir una brecha significativa en áreas como marginación, discriminación y violencia basadas en género, en oportunidades para conciliar la vida laboral con la personal y en los entornos empresariales. De hecho, la recopilación de estadísticas sobre la violencia contra las mujeres continúa en sus etapas iniciales en diversos contextos nacionales. Reducir estas brechas será un logro clave en el desarrollo de conocimientos amplios sobre estas áreas que tienen un impacto importante para alcanzar en realidad la igualdad de género.

Figura 4.11. Datos desagregados por género de todos los sectores (2012)



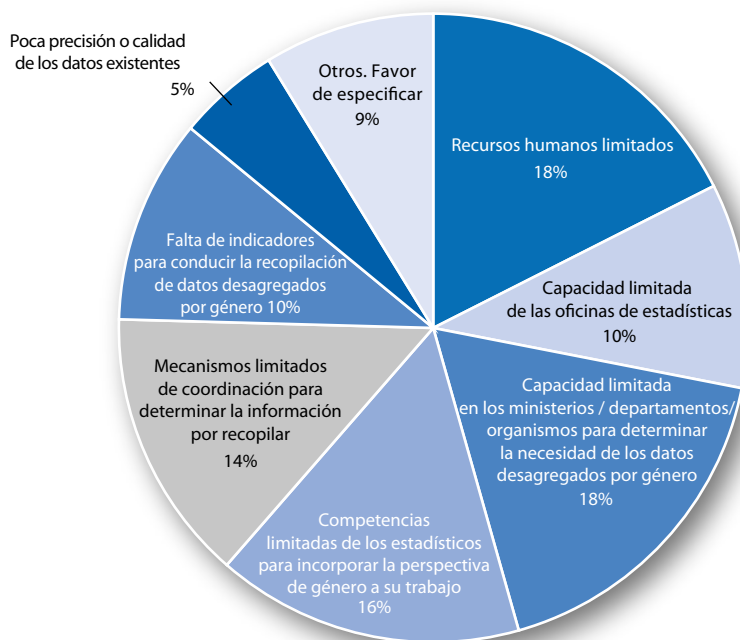
Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Las capacidades limitadas aún son un problema central de la recopilación de datos

Como se mencionó, continúan presentes brechas significativas de datos debido principalmente a restricciones financieras, priorización limitada por parte del gobierno y falta de capacidades relativas a la recopilación y análisis de datos. De hecho, algunos desafíos específicos de la recolección de datos desagregados por género en todos los países de la OCDE se relacionan con los retos para generar capacidades, como recursos insuficientes, variación de capacidades de los ministerios para determinar la información necesaria y separar la información por género, capacidades limitadas de las oficinas de estadística y competencias desiguales de los matemáticos para agregar las perspectivas de género en los indicadores de inclusión y la recopilación de datos, junto con mecanismos de coordinación insuficientes que impiden determinar lo que se necesita para generar datos desagregados por género (véase la Figura 4.12). Así, crear conciencia sobre asuntos relacionados con el género entre los

servidores públicos, inclusive matemáticos y representantes de los ministerios oficiales, con campañas y capacitación, puede conducir también a mejorar la calidad de los datos y pruebas recabados para apoyar las decisiones necesarias para implementar políticas públicas. Además, las instituciones de género centrales pueden desempeñar un papel más relevante al trabajar con los ministerios para determinar la información desagregada de género que necesitan.

Figura 4.12. **Desafíos claves para la recopilación de datos desagregados por género (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

En otros países, como Egipto, hay extensas lagunas en estadísticas de áreas como salud, educación y participación en la economía (Jad, 2010). Si bien esos datos existen, algunos gobiernos aún necesitan que se les motive para aprovechar estadísticas de género en sus procesos presupuestarios y de planeación. En consecuencia, las instituciones nacionales de género deben participar con más frecuencia en el desarrollo de lineamientos generales, manuales y materiales de entrenamiento para promover el desarrollo y recopilación de estadísticas desagregadas por género, así como en el diseño de metodologías para fomentar su aplicación.

Indicadores y medición de igualdad de género

El éxito general de las reformas por lo general depende de su coherencia, secuencia y sinergias con otras reformas, y sus vínculos con una estrategia y visión claras. Los

Recuadro 4.13. Inclusión de género en Israel: estudio de caso del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo

En 2011, con un análisis independiente, el Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo de Israel hizo evidente la dificultad de llevar a cabo un análisis de género en el ministerio por la ausencia de datos desagregados por género, aunque ya se había aprobado la reforma de la Ley de Estadísticas 2008 en la que se solicitaba recabar esa información.

El estudio reveló las brechas que tenían implicaciones políticas relevantes, específicamente una falta de datos desagregados por género en:

- Inversiones en empresas industriales;
- estadísticas de nuevos empleos, lo que imposibilitaba dar continuidad a la eficacia de las iniciativas para abordar problemas de empleo de mujeres árabes y hombres ultraortodoxos, —campos prioritarios para el Ministerio—;
- brechas salariales y de poder económico;
- inclusión de mujeres en los diversos campos de tecnología;
- violación de derechos de los trabajadores, y
- resultados de los programas de empleo para los grupos sociales destinatarios, como padres o madres solteros, mayores de 45 años y etíopes israelíes.

Fuente: Adva Center (2004), *Gender Mainstreaming Calls for Gender Breakdowns*.

indicadores con perspectiva de género son útiles para comunicar metas y objetivos dentro de una visión y estrategia generales para alcanzar la igualdad. Sirven para evaluar el avance hacia la igualdad de género al medir los cambios de estatus de mujeres y hombres, y pueden servir para medir una intervención particular hacia la consecución de una mayor igualdad de género.¹⁴ Centrarse en la medición de lo importante contribuye a impulsar el logro de resultados y supervisar el desempeño respecto de las metas deseadas para la igualdad de género. Los indicadores sensibles al género mejoran la rendición de cuentas y ayudan a priorizar la igualdad y abogar porque los asuntos de género se tomen con seriedad. Finalmente, contribuyen a mejorar la planeación y las acciones al brindar información para ajustar programas y actividades de modo que aumenten su impacto y al medir la inclusión de género dentro de las organizaciones.

Sin embargo, hay un debate continuo sobre la evaluación de la inclusión de género y la creación de indicadores sensibles al género en torno a cómo identificar de mejor manera los indicadores apropiados para medir aspectos complejos (como el empoderamiento de género); estas áreas abarcan el acceso a arenas particulares, como las de diseño y toma de decisiones políticas, pero también el significado, motivación y sentido de propósito y autoevaluación que siente un individuo (Kabeer, 2005). Por tanto, el empoderamiento de las mujeres no puede medirse por un simple indicador y requiere tanto indicadores cuantitativos como cualitativos (véase el Recuadro 4.14), que se enriquecen con datos de censos, encuestas sobre población económicamente activa, etc., y también al capturar juicios e impresiones de la gente mediante grupos de debate, encuestas de opinión, entrevistas y calificaciones de participación.

Recuadro 4.14. Diseño de indicadores cualitativos y cuantitativos para las políticas públicas de igualdad de género

Un estudio que revisa las estrategias internacionales para la medición del empoderamiento de las mujeres sugiere considerar seis dimensiones: económica, socio-cultural, familiar-interpersonal, legal, política y psicológica. A su vez, cada una de ellas se mide en distintos niveles sociales: el doméstico, el comunitario y el de “arenas más amplias” para dar cabida a las diferencias contextuales entre países.

En la dimensión económica, los indicadores de empoderamiento incluyen el control de mujeres y hombres sobre el ingreso doméstico, acceso al empleo, al crédito y a los mercados, y la representación de los intereses de mujeres y hombres en las políticas macroeconómicas. En la dimensión psicológica los indicadores pueden incluir autoestima y bienestar psicológico; conciencia colectiva de la injusticia, y una aceptación sistémica de los derechos e inclusión de las mujeres.

Fuente: Malhotra *et al.* (2003), citada en Moser, A. (2007), *Gender and Indicators: Overview Report. BRIDGE Development Programme*, UN, p. 27.

Algunos analistas argumentan que las evaluaciones tienden a centrarse mucho en “indicadores de aportaciones”, como “cantidad y proporción de mujeres beneficiarias o cantidad de actividades realizadas”, en vez de los resultados reales de estos esfuerzos (Moser y Moser 2005, p. 18). True y Parisi (2013, p. 44) sugieren que puede ser necesario considerar las distintas formas en que se entiende la igualdad de género en varios contextos globales y crear “indicadores de comparación” para evaluar de manera más eficiente los esfuerzos para la inclusión de género. Otros analistas señalan la falta de atención en los aspectos intangibles de los resultados de la inclusión de género, como “... el cambio de sensibilidad de mujeres y hombres, el cambio en las normas de las comunidades o los cambios de las actitudes”, que con frecuencia no aparecen en los indicadores con perspectiva de género (Rao y Kelleher 2005, p. 62).¹⁵ Sin importar la estrategia, es importante recordar que “las mediciones sensibles al género por sí solas no mejoran la equidad de género; en cambio, se deben recabar datos, analizarlos, divulgarlos y usarlos” (Moser, 2007, p. 3).

Además, en el nivel internacional, en 2011 durante el cuarto foro de alto nivel relacionado con la eficacia de la ayuda en Busan, Corea, los gobiernos se comprometieron a redoblar sus esfuerzos en la implementación de los compromisos existentes dirigidos a la igualdad de género. El marco mundial de seguimiento de la alianza global para el desarrollo por conducto de la cooperación da seguimiento a los progresos de la implementación de los compromisos acordados en Busan. La OCDE colaboró con Mujeres de la ONU en la elaboración de un indicador de la igualdad de género global, uno de solo diez indicadores por incluirse en el marco de supervisión. El indicador brinda datos sobre si los gobiernos rastrean los recursos destinados a la igualdad de género y la manera de publicar esta información. Es un punto de acceso para asegurar que el gasto público se dé con perspectiva de género y beneficie igualmente a mujeres y hombres.

Indicador 8: “Proporción de países en vías de desarrollo con sistemas para rastrear asignaciones y partidas etiquetadas de fondos públicos para la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres”.

Se ha dado una amplia aceptación e interés en este indicador general, incluso en países que no cuentan con un sistema para dar continuidad y etiquetar fondos públicos (véase el Recuadro 4.15). De 36 países que rindieron reportes considerando este indicador, 12 tienen sistemas vigentes para rastrear y hacer asignaciones presupuestarias con perspectiva de género (UNDP-OECD, 2014). Otros cuatro países cuentan con sistemas de rastreo pero los etiquetados no se hacen públicos. Hay margen de avances: muchos países que no cuentan con un sistema reportaron iniciativas en curso para generar presupuestos con perspectiva de género y desarrollar mecanismos que rastreen de manera más sistemática las designaciones dirigidas a la igualdad de género. El hecho de que muchos de los países hayan reportado voluntariamente este indicador a pesar de no contar con sistemas es una señal de su compromiso generalizado en impulsar políticas públicas hacia la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

Recuadro 4.15. Planes prometedores para rastrear las partidas presupuestarias asignadas con perspectiva de género

Varios países donde faltan sistemas para rastrear las partidas presupuestarias asignadas con perspectiva de género reportaron iniciativas para avanzar en este sentido:

- **Bangladesh** planea generar datos de género desagregados en todos los niveles para integrarlos en la planeación en el nivel de administración pública federal e incorporar planes financieros con perspectiva de género en los marcos presupuestales de mediano plazo.
- **Benín** y **Madagascar** han generado centros de coordinación en todos los ministerios con personal entrenado en presupuestos con perspectiva de género.
- **Burkina Faso** planea programas para crear conciencia entre funcionarios gubernamentales sobre el presupuesto con perspectiva de género.
- En **Honduras**, el Instituto Nacional para la Mujer propuso un clasificador de presupuestos para rastrear los recursos destinados a programas, proyectos y actividades destinados a la igualdad de género y para la inclusión de un Índice de Inversión Equitativa en el sistema de supervisión del plan nacional y de visión del país.
- **Malawi** desea instalar un programa piloto presupuestario que incluya la recopilación de datos desagregados por género con el propósito de mejorar la rendición de cuentas mediante resultados.
- **Perú** tiene un sistema de supervisión para rastrear los recursos del presupuesto público destinados a la igualdad de género. Sin embargo, no se ha implementado sistemáticamente por la capacidad limitada de las instituciones de supervisión presupuestal.
- **Senegal** implementó circulares anuales del Ministerio de Economía y Finanzas en las que se solicita a los ministerios sectoriales integrar un análisis de género en sus presupuestos. Están dando frutos en el sector de salud, donde en poco tiempo habrá una infraestructura para la maternidad en todas las instalaciones nuevas de salud distritales y rurales.

Fuente: UNDP-OECD (2014), “Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report”, OECD Publishing, París.

Medidas de políticas públicas para avanzar en la recopilación de datos desagregados por género y su medición

Al reconocer la importancia de los datos desagregados por género, y de las brechas identificadas, los países de la OCDE han emprendido acciones para generar capacidades que permitan recopilar datos desagregados por género y su medición (véase la Figura 4.13). Algunos pasos clave incluyen la incorporación sistemática de la perspectiva de género en los sistemas nacionales de estadística y requisitos formales para los datos desagregados por género, así como de una perspectiva de género en la legislación nacional de estadísticas. Varios países reportan haber establecido una unidad en las oficinas de estadística nacionales (Australia, Bélgica, Chile, República Checa, México, Noruega, España, República Eslovaca, Suecia y Suiza); otros establecieron mecanismos de coordinación para determinar las necesidades horizontales desagregadas por género (Australia, Austria, Bélgica, Chile, Grecia, México, Noruega, España, Suiza y Estados Unidos de América) y otros llevaron a cabo la identificación sistemática de las brechas en conocimientos relacionados con la igualdad de género (Bélgica, Canadá, Chile, México, Noruega, España y Estados Unidos de América). Solo algunos países reportan lineamientos generales o manuales para recabar datos desagregados por género (Bélgica, Finlandia, Francia y Suecia). En el más reciente plan de acción nacional (2010), Hungría reconoce deficiencias en su recopilación de datos por género, y prioriza este punto transformándolo en un objetivo importante.¹⁶

Además, las instituciones nacionales de género desempeñan un papel relevante como suministradoras de indicadores con perspectiva de género para los procesos de políticas públicas. En 2009 y 2010, el Ministerio de los Asuntos de la Mujer neozelandés publicó varios indicadores a los que llamó Indicadores para el Cambio: Rastrear el progreso de las Mujeres neozelandesas, que brindan una riqueza informativa sobre el estatus social y económico de las mujeres y ofrece a los diseñadores de políticas apreciaciones valiosas de las brechas que persisten.¹⁷ En 2011, el Consejo de la Casa Blanca para Mujeres y Niñas publicó un conjunto notable de indicadores sociales y de bienestar de referencia agrupados en las siguientes áreas: gente, familias e ingreso, educación, empleo, salud, y crimen y violencia. Con este conjunto de indicadores se plantea una línea de referencia sobre el estado y desempeño de las mujeres en Estados Unidos de América y de cómo estas tendencias han cambiado a través del tiempo (véase el Recuadro 4.16).¹⁸

Establecer indicadores comunes en la Unión Europea es útil para incentivar a los países miembros y no miembros de la OCDE a desarrollar y usar este tipo de herramientas de medición. En las áreas en las que la recopilación de datos y medición aún son un desafío, la cooperación regional para obtener indicadores de género entre los mecanismos nacionales se ha facilitado por proyectos colaborativos como el de Medidas para el Empoderamiento de Género mediante el Proyecto de Estadísticas (GEMS, por sus siglas en inglés), que incluye a Egipto, Siria y Jordania.

Mediciones de impacto en función del género

El diseño de políticas públicas abiertas e incluyentes requiere transparencia, dirección con base en evidencia, ser reactivo y accesible para tan amplio número de ciudadanos

Recuadro 4.16. Uso de indicadores sensibles al género en países de la OCDE

Noruega

Desde 2008, Estadísticas Noruega publica indicadores nacionales de igualdad de género, como los siguientes:

- Proporciones de asistentes al kínder de entre 1 y 5 años de edad; distribución por género entre los representantes del consejo municipal; educación;
- distribución de género en la fuerza laboral, distribución del ingreso, distribución por género de los puestos de medio tiempo; uso de permisos de paternidad, y
- distribución de género en estructuras de negocios, en el sector público, en el sector privado, entre líderes y en programas educativos.

Los resultados se publican en todo el país y también están disponibles en los condados y municipalidades para permitir a los diseñadores de políticas abordar asuntos locales con una perspectiva de género mejor documentada.

Nueva Zelanda

En 2009, Nueva Zelanda publicó lo que llamaron Indicadores para el Cambio: Rastrear el progreso de las Mujeres Neozelandesas. Estos indicadores se obtuvieron de la Encuesta de Fuerza Laboral Doméstica, la Encuesta de Uso del Tiempo, y el Censo de Población y Vivienda para medir el espectro de resultados relacionados con tres metas:

- **Oportunidades de las mujeres para desarrollar y aprovechar sus habilidades y talentos.** Los indicadores para esta meta incluían escolaridad, participación en educación superior, participación en aprendizajes modernos, ingresos por hora promedios, ingreso semanal, representación de las mujeres en liderazgos y desempleo.
- **Salud, empoderamiento, resiliencia y seguridad de las mujeres.** Los indicadores de esta meta incluían victimización criminal, preocupación por el crimen, expectativas de salud, estado de salud según los individuos y acceso a servicios de salud.
- **Reconocimiento por la sociedad de los cuidados como elemento de prosperidad económica y social.** Los indicadores de esta meta incluyen la satisfacción del equilibrio entre trabajo y vida personal, tiempo destinado al trabajo y acceso a educación temprana para los hijos.

Fuente: Statistics Norway, www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/likekkom; Ministry of Women's Affairs of New Zealand (2009), "Indicators for change: Tracking the progress of New Zealand Women" disponible en mwa.govt.nz/sites/public_files/indicators-for-change-2009.pdf.

como sea posible; y ser un esfuerzo que aspire a incluir a una amplia diversidad de voces y puntos de vista en el proceso de creación e implementación de políticas públicas. Si bien el diseño incluyente de políticas estimula la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública, y contribuye a las capacidades cívicas, también ofrece a los gobiernos una forma para mejorar su desempeño político al trabajar lado a lado con ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, y negocios y otros individuos o grupos de interés en el intento de proporcionar mejoras concretas en los resultados de las políticas públicas y calidad de servicios públicos.

Figura 4.13. Medidas emprendidas por los países para favorecer la recopilación de datos desagregados por género en el nivel nacional de gobierno (2012)

	Inclusión sistemática de la perspectiva de género en el sistema nacional de estadística	Introducción de requisitos formales de la desagregación por género e incorporación a la legislación nacional de estadística	Identificación sistemática de las brechas de conocimiento vinculadas a la igualdad de género	Desarrollar un manual para la recopilación de datos desagregados por género	Implantar mecanismos horizontales de coordinación para determinar los datos desagregados por género necesarios	Establecer una unidad de estadísticas por género dentro de las oficinas de estadística
Australia	○	○	○	○	●	●
Austria	○	○	○	○	●	○
Bélgica	●	●	●	●	●	●
Canadá	●	○	●	○	○	○
Chile	●	●	●	○	●	●
República Checa	●	○	○	○	○	●
Finlandia	●	○	○	●	○	○
Francia	●	●	○	●	○	○
Alemania*	●	●	○	○	○	○
Grecia	○	○	●	○	●	○
Irlanda	○	○	○	○	○	○
Israel	○	●	○	○	○	○
Corea	●	●	●	○	●	○
Luxemburgo	○	○	○	○	○	○
México	●	●	●	○	●	●
Nueva Zelanda	●	●	○	○	○	○
Noruega	●	○	●	○	●	●
República Eslovaca	○	●	○	○	○	●
España	●	●	●	○	●	●
Suecia	●	●	●	●	○	●
Suiza	○	○	●	○	●	●
Estados Unidos	○	○	●	○	●	○
Total OCDE	13	11	11	4	11	10
● Prioridad						
○ No prioridad	9	11	11	18	11	12

Nota: *En Alemania, si bien no existe una unidad de trabajo de “estadísticas de género”, inclusión de género e igualdad de género como aspectos transversales, son responsabilidad de todos los departamentos de la Oficina de Estadística.

Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

La evaluación del impacto en función del género (GIA, por sus siglas en inglés)¹⁹ es una herramienta para la inclusión de género para que los diseñadores de políticas calculen el impacto posible en mujeres y hombres de la nueva legislación o política pública de acuerdo con los criterios de género relevantes. Fomentar conciencia y comprensión entre los diseñadores de políticas sobre los distintos efectos potenciales en hombres y mujeres de las decisiones políticas es contribuir a un conocimiento clave para el diseño de políticas públicas en varios dominios. No obstante, las decisiones políticas aparentemente neutras en cuanto al género pueden afectar, intencionalmente o no, las oportunidades de las mujeres en alcanzar la igualdad en la participación social. Pueden dificultar más para ellas conseguir trabajo, asegurar una educación, comenzar un negocio, cubrir las necesidades de sus familias o garantizar sus derechos humanos.

Las GIA, también conocidas como “auditorías de género” (en Canadá como “análisis basado en género”), ofrecen una metodología sistemática para analizar los efectos diferenciales de las políticas implementadas, regulaciones legislativas e institucionales o prácticas individuales en mujeres y hombres. Las GIA pueden ser implementadas regularmente para asegurar un fomento sistemático de opciones para diseñar políticas públicas eficientes, eficaces y con perspectiva de género. La Unión Europea define las GIA como “un proceso para comparar y evaluar, de acuerdo con criterios relevantes de género, la tendencia y situación vigente respecto del desarrollo esperado como resultado de la implementación de la política propuesta” (European Commission, s.f.). Son variaciones de la evaluación de impacto regulatorio, que abarcan un grupo de métodos para evaluar sistemáticamente los impactos positivos y negativos de las regulaciones propuestas y vigentes.

Las GIA se aplican en cada etapa del ciclo de las políticas públicas. Pueden llevarse a cabo *ex ante* (antes de que se apruebe la política o ley propuesta y entre en vigencia) y *ex post* (después de implementarse y durante la evaluación de impacto, para medir si se alcanzaron o no los resultados deseados). De hecho, la experiencia en la Unión Europea muestra que debe realizarse una GIA durante las etapas tempranas del proceso de diseño de las políticas públicas, de manera que una política, regulación o legislación pueda adaptarse y reorientarse. Esto es así especialmente en caso de efectos negativos y puede ayudar a quienes toman las decisiones a escoger entre:

- otros escenarios (derivados de diferentes estimaciones de los resultados por género de las acciones que se desean poner en curso);
- otros programas y proyectos, y
- otras metodologías para el mismo programa o proyecto (European Commission, s.f.).

Según el *Estudio sobre Marcos de Género Nacionales, Políticas Públicas de Género y Liderazgo 2011* de la OCDE, las evaluaciones *ex ante* son comunes. De los países entrevistados, 84% (16) respondió haber puesto requisitos a las GIA *ex ante* por considerarse en la legislación primaria, en comparación con 37% (7) *ex post*. Sin embargo, parece que en general las GIA aún no forman parte de la rutina del diseño de políticas públicas; la mayoría

de los países entrevistados reserva las GIA para legislaciones primarias y secundarias más que para políticas y programas públicos (véase la Figura 4.14). El Recuadro 4.17 presenta los criterios de la Unión Europea que consideran tanto las diferencias entre mujeres y hombres como la necesidad de acciones reconstituyentes para asegurar que se aborde cualquier desigualdad de género previa, mientras que el Recuadro 4.18 brinda información sobre los reportes de Suecia e Irlanda de impacto por género.

Figura 4.14. Requisitos para la evaluación de impacto de género en el nivel central/federal de gobierno (2012)

	Requisitos solicitados a ministerios/ departamentos/organismos para conducir las evaluaciones de impacto de género (ex ante)			Requisitos solicitados a ministerios/ departamentos/organismos para conducir las evaluaciones de impacto de género (ex post)			Requisitos para ejercer los presupuestos con perspectiva de género
	Legislación primaria	Regulaciones subordinadas	Programas e iniciativas gubernamentales	Legislación primaria	Regulaciones subordinadas	Programas e iniciativas gubernamentales	En la administración pública federal
Australia	⊖	⊖	●	⊖	⊖	⊖	⊖
Bélgica	○	○	●	○	○	○	●
Chile	●	●	●	⊖	⊖	⊖	○
República Checa	●	●	●	●	●	●	⊖
Finlandia	●	●	●	●	●	●	●
Francia	○	○	○	○	○	○	●
Alemania	●	●	●	⊖	⊖	⊖	⊖
Grecia	●	●	●	●	●	●	○
Irlanda	●	⊖	●	⊖	⊖	⊖	⊖
Israel	●	●	⊖	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●	●	●	●
Luxemburgo	●	●	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
México	●	⊖	●	⊖	○	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	⊖	⊖	⊖	⊖
Noruega	●	⊖	●	●	●	●	●
República Eslovaca	●	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖
España	●	●	●	⊖	⊖	⊖	●
Suecia	●	●	●	●	●	●	●
Suiza	●	⊖	⊖	⊖	⊖	⊖	●
Total OCDE							
● Sí, siempre	10	6	3	3	3	2	9
● Sí, a veces	6	5	11	4	4	6	1
○ No, pero planeado	2	2	1	2	3	2	2
⊖ No, no planeado	1	6	4	10	9	9	7

Fuente: OECD (2013a), *Government at a Glance 2013*, con base en OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Recuadro 4.17. Criterios de la Unión Europea para evaluar impactos de género

El reporte de la Comisión Europea sobre la Evaluación de Impacto de Género indica los siguientes criterios:

- a) Diferencias entre mujeres y hombres en el campo de la política, como:
 - **participación** (composición por sexo del(de los) grupo(s) de población/objetivo, representación de mujeres y hombres en puestos de toma de decisiones);
 - **recursos** (distribución de recursos cruciales, como tiempo, espacio, información y dinero, poder político y económico, educación y capacitación, trabajo y carrera profesional, nuevas tecnologías, servicios de salud y cuidados, vivienda, medios de transporte, entretenimiento);
 - **normas y valores** que influyen en los roles de género, división de trabajo por género, actitudes y comportamiento de mujeres y hombres, respectivamente, e inequidades en el valor adjudicado a hombres y mujeres o a las características masculinas y femeninas;
 - **derechos** relativos a la discriminación sexual directa o indirecta, a los derechos humanos (lo que incluye vida libre de violencia o degradación sexual), y acceso a la justicia en los ambientes legales, políticos o socioeconómicos, y
- b) **¿Cómo pueden las políticas públicas, leyes y regulaciones** contribuir a eliminar las inequidades existentes y promover la igualdad entre mujeres y hombres en las tasas de participación, distribución de recursos, beneficios, tareas y responsabilidades en la vida privada y la pública, y la valorización y atención de acuerdo con las características, conductas y prioridades masculinas y femeninas?

Preguntas claves para los diseñadores de políticas públicas sobre las regulaciones con perspectiva de género:

“¿Se ha incorporado el compromiso de género en niveles altos en la reforma regulatoria, o es un asunto agregado (o totalmente ausente de la agenda)?

- ¿El proceso de revisión examina si las regulaciones causan impactos diferenciados en hombres y mujeres, y determinan si se necesitan medidas correctivas?
- ¿Hay oportunidades para que las mujeres participen directa o indirectamente mediante grupos de la sociedad civil, y hay supervisión de la participación real?
- ¿Existen barreras de acceso en general para las empresas propiedad de mujeres o en la contratación pública?
- ¿Existen requisitos administrativos que, además de que generalmente representen barreras para los emprendedores, sean especialmente engorrosos para las mujeres, o existen áreas en las que la propiedad de las mujeres y otros derechos son deficientes de manera que les impidan el desarrollo de negocios?
- ¿Enfrentan las mujeres barreras particulares para obtener acceso a créditos o al trabajo?
¿Hay barreras que dificultan o impiden el acceso de las mujeres a entrenamientos, servicios de consulta o cualquier otra actividad que las pudiera fortalecer en la participación económica como empleadoras o empleadas?

¿Están identificados estos y otros vínculos de género, y se fomenta que los diseñadores de políticas públicas los tomen en cuenta activamente al conformar políticas públicas?”

Fuentes: European Commission (s.f.), “A Guide to Gender Impact Assessment”, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Bélgica, <http://ec.europa.eu/social/BlobSERvlet?docId=4376&langId=en>; Bremer, J. (2009), *Position Paper: Introducing Gender Analysis into Regulatory Frameworks*, American University in Cairo, preparado para la primera reunión del Gender Focus Group of the MENA-OECD Governance Programme sobre “Addressing Gender in Public Management”, www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf.

La meta de una GIA es promover la igualdad de género mediante un análisis completo de las posibles consecuencias en mujeres y hombres de implementar una política, asegurar una comparación válida y llegar a conclusiones (Horsburgh, 2011, p. 12). En el sector de desarrollo las GIA se aplican con amplitud y también las usan los organismos de apoyo, departamentos de gobierno de apoyo y las ONG internacionales para comprender mejor la correlación entre pobreza e igualdad de género. Los gobiernos recurren cada vez más a las GIA en un rango extenso de sectores (salud, trabajo, finanzas, etc.) para abordar el componente de género en políticas públicas, programas y prácticas, y reducir cualquier impacto diferenciado en mujeres y hombres.

Recuadro 4.18. Evaluación del impacto de género en países de la OCDE

El gobierno **sueco** emitió una regulación obligatoria que estipula que todos los Comités de Investigación deben realizar un análisis de impacto de género a las políticas públicas propuestas que potencialmente puedan afectar la igualdad de género. Los Comités de Investigación son nombrados por el gobierno sueco para proponer políticas públicas que requieran un análisis extensivo y preparación antes de presentarse al Parlamento. Como apoyo al Comité de Investigación se produjo un manual con lineamientos para los análisis de impacto de género. Estos lineamientos estipulan que si una propuesta de política tiene relevancia respecto del género se necesita indicar el impacto en el reporte con anticipación. Deben declararse explícitamente las circunstancias y condiciones para ambos géneros, tanto el impacto como los resultados posibles para cada género deben estar en una lista y analizarse.

La primera medida para una evaluación de impacto de género es determinar si el género es relevante en la investigación; la segunda es determinar los criterios para evaluar el impacto:

- Participación: ¿Cómo es la distribución de género en los grupos cubiertos o afectados por la investigación?
- Recursos: ¿Cómo son las listas que refleja cada género en cuanto a tiempo, espacio, información, dinero, poder político y económico, educación, carreras, nuevas tecnologías, cuidados de salud, vivienda, transporte y entretenimiento?
- Normas y valores: ¿Qué normas, valores y medidas de calidad controla una actividad? ¿Quién indica los estándares y valores?

La tercera medida es integrar las dimensiones de género en la investigación. ¿Existe alguna influencia, directa o indirecta, en las condiciones de cada género en este campo? ¿Hay cualquier tipo brecha debida a la desigualdad de género en este campo? ¿Cómo se pueden eliminar las barreras que impiden la igualdad en este campo? En relación con los cambios estructurales u organizacionales propuestos, ¿qué implicación tienen en cuanto a igualdad de género?

La cuarta medida es reflejar la dimensión completa de género de la investigación. ¿Qué diferencias de género existen? ¿Las estadísticas están desagregadas por género? ¿Cómo se incluye la dimensión de género al formular un problema? ¿Qué aspectos analíticos o de facto de género describe el reporte? ¿Debe haber en el reporte propuestas de políticas públicas para la igualdad de género?

Fuente: Información proporcionada por el Ministerio de Empresas, Energía y Comunicaciones de Suecia a la OCDE e información disponible en el sitio web de las Oficinas de Gobierno de Suecia.*

Recuadro 4.18. Evaluación del impacto de género en países de la OCDE (Cont.)

Procedimiento para realizar una evaluación de impacto de género en Irlanda del Norte

“En la Guía de Deberes Legales para Irlanda del Norte, la Comisión de Equidad define los elementos específicos requeridos para una evaluación de impacto de género. Se da una atención particular a las medidas que atenúen cualquier impacto adverso y a las políticas públicas que pueden alcanzar de mejor manera la promoción de oportunidades equitativas. Considerar la mitigación y las alternativas se identifica como un elemento crucial del proceso: las autoridades deben elaborar las opciones que reflejen distintas maneras de producir los resultados de una política pública. La atenuación puede darse al reducir la gravedad del impacto. Se debe considerar si es necesario establecer estrategias separadas de implementación para que la política sea eficaz para cada grupo relevante. Las opciones se deben evaluar para saber:

- cómo fomentan o dificultan la igualdad de oportunidades, o fortalecen o desafían estereotipos;
- las consecuencias para el grupo afectado y para la autoridad pública de no adoptar una opción más favorable para la igualdad de oportunidades, y
- el costo de implementar cada opción y si se viola alguna obligación internacional o puede promoverse por cada una de las opciones.”

*Committees of Enquiry, disponible en www.sweden.gov.se/sb/d/575/a/18479, y la solicitud de análisis de impacto de género disponible solo en sueco en www.notisum.se/rnp/sls/lag/19981474.htm.

Fuente: European Commission (2009), “Evaluating Socio Economic Development”, *Sourcebook 2: Methods and Techniques*.

La responsabilidad del diseño y elaboración de las herramientas para las GIA, entrenamiento para la metodología y con frecuencia su ejecución caen dentro de los mandatos de las instituciones nacionales de género. Aunque se usan en varios grados en la mayoría de los países de la OCDE (Finlandia, Suiza, Suecia, Nueva Zelanda, Turquía, Reino Unido y Corea), las GIA todavía no son pasos comunes en el diseño de políticas públicas. Los ejemplos con el más alto récord probado de implementación de alguna GIA incluyen a Cataluña, donde un tipo de GIA está totalmente legislada (203 GIA se llevaron a cabo en 2012), y en Suecia, donde las GIA no se han regulado y se llevan a cabo con métodos diferentes y en todos los niveles (Boman, 2013). Siguen presentes los retos actuales relacionados con preocupaciones metodológicas, falta de experiencia para conducir estas evaluaciones y la ausencia de lineamientos precisos (*ibid.*). Sin embargo, en el sector privado los análisis de género comparativos tienen una larga historia, pues han sido fuente de información relacionada con prácticas de compra y preferencias de servicios de consumidores hombres y mujeres.

La eficacia de las evaluaciones de impacto de género depende en gran medida de la implementación

Los países recurren a varias estrategias para garantizar la implementación de las GIA (véase la Figura 4.15), desde solicitar que todos los documentos que acompañan cualquier

Figura 4.15. Mecanismos en países de la OCDE para garantizar la aplicación de análisis de género (2012)

	Todo proyecto de ley debe contener una declaración sobre el impacto de género (en la documentación adjunta)	Toda propuesta de regulación debe contener una declaración sobre el impacto de género (en la documentación adjunta)	Evaluaciones independientes o auditorías en la aplicación de los análisis de género	El análisis de género se integra en las estrategias de inclusión en la evaluación del impacto reglamentario	Informar al parlamento o al comité parlamentario sobre el alcance de la aplicación del análisis de género
Australia	○	○	●	○	○
Austria	○	○	○	○	○
Bélgica	●	●	○	○	○
Canadá	○	○	○	●	●
Chile	○	○	●	●	○
República Checa	●	●	○	●	○
Finlandia	●	○	○	●	○
Francia	○	○	○	○	○
Alemania	●	○	○	○	○
Grecia	○	○	○	●	●
Irlanda	●	●	○	○	○
Israel	○	○	○	●	●
Corea	○	○	●	○	●
Luxemburgo	●	●	○	○	○
México	○	●	●	○	●
Nueva Zelanda	●	●	○	●	○
Noruega	●	●	○	○	○
República Eslovaca	●	○	○	○	○
España	●	●	○	●	●
Suecia	●	●	●	●	○
Suiza	●	○	○	○	○
Estados Unidos	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
Total de la OCDE					
● Sí	12	9	5	9	6
○ No	9	12	16	12	15

Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*; n/d “no disponible”.

proyecto de ley (60%) y regulaciones (45%) contengan una declaración sobre los impactos de género e incluir el análisis de género como parte de la evaluación reglamentaria del impacto (45%) hasta reportes al Parlamento (30%) o auditorías o evaluaciones independientes (20%).

Para aumentar al máximo su eficacia, las GIA deben estar completamente incorporadas al proceso de desarrollo e implementación de políticas, y respaldadas desde los niveles más

altos de gobierno. Una medida para alcanzar esta incorporación es requerir el análisis GIA como parte del esquema que se presente al gabinete de cualquier política pública o propuesta legal. Muchos países de la OCDE, como Finlandia, Turquía, Austria y España, solicitan por mandato legal este tipo de evaluaciones. Después de aprobar la Ley para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, España ahora requiere reportes de impacto de género y no solo de regulaciones legales, sino también de los impactos de los planes de relevancia económica, social, cultural y artística. Los procedimientos de evaluación reglamentaria de impacto en Alemania requieren la identificación y evaluación de una serie de áreas de impacto que incluyen la igualdad de género.

En Suecia, la regulación obligatoria estipula que para todas las políticas públicas propuestas que potencialmente afecten la igualdad de género se realice una GIA; las iniciativas de ley deben acompañarse de una evaluación que indique si las propuestas y los resultados esperados contribuirán a alcanzar las metas de igualdad de género que se buscan o potencialmente las confrontan. Para combatir la escasez de experiencia técnica en la realización de las GIA (lo que representa un reto para todos los gobiernos en muy diversos contextos), Suecia despliega un equipo de profesionales que llama “expertos voladores” que se apoyan temporalmente en varios ministerios y departamentos para elaborar las GIA (Horsburgh, 2011).

La vigencia del Deber por la Equidad en Reino Unido comenzó en 2011 y requiere que los órganos públicos y los que cumplen funciones públicas tengan el “debido interés” en relación con la discriminación racial, personas con discapacidad y los asuntos de género. No existen requisitos legales para evaluar los impactos de género, pero las obligaciones que conlleva el “debido interés” requieren atención sobre el impacto potencial en la igualdad de las políticas y prácticas públicas. En este caso, la Comisión de Equidad y de Derechos Humanos asume la responsabilidad de evaluar la conformidad con los deberes dirigidos a la igualdad (*ibid.*). En otros escenarios, como Japón, Hungría, Nueva Zelanda y Canadá, existe la expectativa de que las GIA se incluyan en sondeos de impacto social más amplios. En Nueva Zelanda también se solicitan declaraciones de impacto de género en los informes que se presentan ante su Comité de gabinete de Políticas Sociales. En Grecia, el Programa Nacional para la Equidad de Género también requiere que sistemáticamente haya, para las iniciativas nuevas, evaluaciones de impacto de género.

Presupuestos con perspectiva de género

El cálculo de presupuestos con perspectiva de género (GRB, por sus siglas en inglés) es una aplicación importante de las GIA. Con esta práctica se aplica el análisis de género al gasto público con intención de determinar la manera como los presupuestos pueden ocasionar impactos diferenciados en mujeres y hombres. El Consejo de Europa define los GRB como “un uso de las estrategias de inclusión para el proceso presupuestario. Esto representa una evaluación de presupuestos que incorpora la perspectiva de género en todos los niveles del proceso presupuestario, y reestructura los ingresos y los egresos para promover la igualdad de género”. El ejercicio de los GRB incorpora una perspectiva de género en cada etapa del ciclo

presupuestario y promueve la reestructuración de los ingresos y egresos, la transparencia y la rendición de cuentas tomando en consideración la igualdad de género.

Isabella Bakker, analista política, explica:

“A primera vista, el presupuesto aparenta ser un instrumento de política neutral en cuanto al género. Es el quehacer que se encarga de los agregados financieros: ingresos y egresos, superávit o déficit. En este nivel de la política no se hace mención de la gente. Aun así, los diseñadores de las políticas públicas no deben asumir que el impacto de los gastos del gobierno y de los impuestos es el mismo para hombres y mujeres, pues cada grupo por lo general ocupa posiciones sociales y económicas diferentes.”²⁰

Los países miembros de la OCDE mencionan diferentes razones para implementar los GRB. Se puede discutir si se trata del instrumento más robusto de gobernanza, pues las prioridades y prácticas descritas en los presupuestos revelan mucho sobre las prioridades del gobierno para los ciudadanos y, en sentido contrario, da señales claras sobre su compromiso con la igualdad de género y con el empoderamiento de las mujeres mediante los niveles de los fondos asignados para proyectos y acciones específicas. Los GRB pueden hacer evidentes los efectos e impactos diferenciados por género de las políticas presupuestarias y los gastos públicos y, de igual manera, pueden revelar las dimensiones de género de los ingresos. Los GRB agregan otra dimensión importante a los análisis del presupuestario: por una parte, como todo gobierno y cada ministerio tiene un presupuesto, aplicar análisis con perspectiva de género puede ser un medio muy eficaz para que las diferencias de género, en políticas públicas y programas, se hagan evidentes; por otra, los actores estatales y no estatales pueden recurrir a los GRB para promover partidas presupuestarias específicamente dirigidas a abordar desigualdades de género.

Deben incluirse las dimensiones de género en todas las fases del ciclo presupuestario: desde las propuestas de presupuesto hasta la evaluación y control de los gastos realizados (Decuyper, 2009). Un GRB no necesita separar presupuestos para mujeres y hombres, ni significa necesariamente una reforma radical en los procedimientos de presupuesto actuales. En cambio, un GRB aspira a evitar el “gasto ciego al género” y mejorar la eficacia de los programas de gobierno al identificar las consecuencias no proporcionales por género de las partidas presupuestarias. Un GRB puede mejorar los análisis del presupuesto al incluir organizaciones de las mujeres u otros actores de la sociedad civil en el proceso presupuestario para generar datos desagregados por género y conocimiento sobre el estatus de las mujeres, y, por otra parte, ayudar a los gobiernos a cumplir sus compromisos para alcanzar la igualdad de género. Más aún, los mecanismos de supervisión del gasto pueden contribuir a estructurar la evaluación del uso de los recursos.

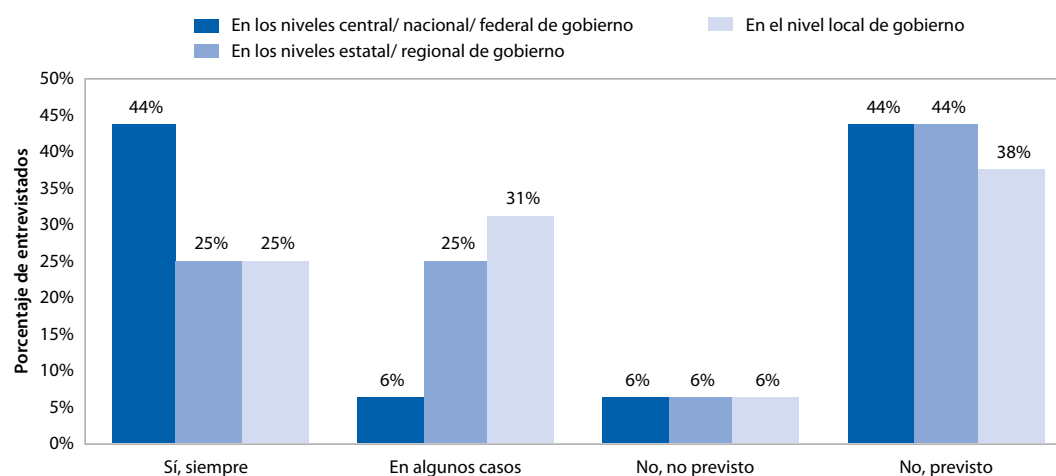
Tendencias al presupuestar con perspectiva de género

Los presupuestos con perspectiva de género se desarrollaron inicialmente por las economistas feministas de Australia y condujeron al primer Informe Presupuestario de las Mujeres presentado en ese país en 1984. En consecuencia, entre 1985 y 1996, se incrementó

27% el apoyo federal a las familias con hijos, y el apoyo para las personas de mayor edad se elevó 24% (UNPAC, 2010). Además, hubo un aumento que quintuplicó la cantidad de lugares para atención infantil para las mujeres trabajadoras. El primer movimiento postapartheid de África del Sur siguió el ejemplo de Australia a mediados de la década de 1990 con la iniciativa Presupuesto de las Mujeres (Fleshman, 2002). Más de 90 países experimentaron alguna forma de presupuesto con perspectiva de género durante la década pasada. Entre los países de la OCDE, Bélgica, Finlandia, Francia, Israel, Corea, México, Noruega, República Eslovaca, España y Suecia reportan haber realizado esas evaluaciones para sus presupuestos centrales (véase la Figura 4.16), lo que incluye a Suiza, que lo hace en algunas ocasiones. Muchos países prevén que introducirán presupuestos con perspectiva de género.

La práctica está menos difundida en los niveles más bajos de gobierno, con tan solo 40% de los países comprometidos en el nivel regional a implantar alguna forma de GRB, y en el nivel local, 46% que lo hacen siempre o solo en algunos casos.

Figura 4.16. **Presupuestos con perspectiva de género en países de la OCDE (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

Los países recurren a distintos tipos de mediciones para implementar el proceso presupuestario con perspectiva de género

Existe un rango amplio de experiencias, en el ámbito global, para implementar los GRB (véanse algunos ejemplos en el Recuadro 4.19). La mayoría de los países que ponen en práctica los GRB aplica bases legales, constitucionales o políticas públicas (véase la Figura 4.17). Por ejemplo, Australia, Bélgica y España legalmente institucionalizaron la elaboración del presupuesto con perspectiva de género, con lo que se agregó la obligatoriedad legal al proceso. La ley belga de 2007 de inclusión de género incluye el mandato para las agencias federales de aplicar los GRB. Los Servicios Federales Públicos deben agregar una “nota de género” a sus propuestas de presupuesto anuales, lo que sirve como herramienta para los análisis. Como indica la experiencia belga, inicialmente los presupuestos por género

requieren recursos humanos y monetarios adicionales para generar una dinámica estimulante. Sin embargo, una vez que el proceso adquiere inercia y se acerca a alcanzar su meta, los esfuerzos necesarios disminuyen y el impacto aumenta.

En el caso de Austria, mediante las enmiendas recientes en la constitución federal (concretamente al artículo 13 [3] 2008), se requiere que los organismos gubernamentales de todos los niveles consideren la igualdad de género en el contexto de la administración presupuestaria. Las leyes presupuestarias ahora requieren que los presupuestos federales incluyan algún componente de género. España ahora presenta los Informes de Impacto por Género al Parlamento para acompañar el Presupuesto General de Estado. El marco legal de estos informes inició en 2003 con la ley sobre las acciones para introducir la evaluación del impacto por género en todas las regulaciones de gobierno. En 2009, el gobierno español aprobó una guía metodológica para la elaboración de este informe, la que incluye una guía para las mediciones. La Orden Anual del Ministerio de Economía y Hacienda establece que la manifestación de impacto regulatorio incluirá un análisis de género de cada programa de gasto incluido en el presupuesto. Los países nórdicos también otorgaron fuerza de liderazgo a los presupuestos con perspectiva de género. Desde 2005, el Ministerio de Finanzas de Noruega emite lineamientos dirigidos a todos los ministerios para la inclusión de los análisis sensibles al género en sus presupuestos (Johan, 2010). Suecia conserva un presupuesto separado destinado a la igualdad de género que rebasa por mucho los 40 millones de euros anuales.²¹

En África del Sur se usan los GRB para rastrear las partidas dirigidas a combatir la violencia de género. Esta iniciativa implicaba dar seguimiento al respaldo gubernamental dirigido a 200 organizaciones activas en esta área de la política, y después determinar las partidas presupuestarias para este sector. Este tipo de análisis ayudó a identificar las brechas entre las metas de las políticas públicas implementadas y las necesidades presupuestarias para alcanzarlas. Esta iniciativa también implicó estimar los costos que ocasiona la violencia contra las mujeres al Estado, la sociedad y los individuos.

Recuadro 4.19. Presupuestos con perspectiva de género en países de la OCDE y países aliados claves

Austria

Elaborar el presupuesto con perspectiva de género en Austria representa analizar los presupuestos federales, estatales y comunitarios respecto de su impacto en la vida de mujeres y hombres, y adaptarlos de acuerdo con los objetivos de igualdad de género. La Reforma del Presupuesto Federal y el principio orientador con base en resultados se consideran una gran oportunidad para la elaboración del presupuesto con perspectiva de género y promover en Austria las políticas públicas destinadas a la igualdad de género. Se intenta usar los fondos existentes de manera equitativa con el propósito de alcanzar igualdad entre mujeres y hombres de manera eficaz en términos del presupuesto nacional. La piedra angular en la administración del presupuesto con perspectiva de género para todas las autoridades públicas reside en la Constitución Federal de Austria, que señala que “la federación, los territorios y municipalidades tienen que dirigirse hacia el estatus igualitario entre mujeres y hombres en la administración del presupuesto”.

Recuadro 4.19. Presupuestos con perspectiva de género en países de la OCDE y países aliados claves (Cont.)

Elaborar el presupuesto federal significa que desde 2013 todos los ministerios están obligados a implementar una igualdad entre mujeres y hombres como principio de orientación de resultados al administrar el presupuesto público federal. La Ley Federal de Presupuesto incluye regulaciones detalladas en la administración orientada por resultados que incluye considerar como objetivo una igualdad de género efectiva. En el futuro, los aspectos de igualdad serán explícitamente un factor que atraviese la gestión del ciclo de acción administrativa desde la planeación, pasando por la implementación hasta la evaluación.

A partir del 1 de enero de 2013 cada Ministerio federal y órgano supremo del Estado tiene que determinar los “resultados de igualdad de género” por cada aspecto social de sus actividades, que en consecuencia necesitarán datos de género específicos. Además, el párrafo 41 de la Ley Federal de Presupuesto 2013 y la Regulación para la presentación de la información orientada por resultados en la Declaración Anual del Presupuesto Federal y los Documentos Explicativos del Presupuesto regulan los detalles de la aplicación del presupuesto en relación con productos, resultados e indicadores.

Los detalles de la orientación por resultados se presentan en el *Reporte de Estrategia* en el marco de los gastos de mediano plazo. En la planeación anual, los productos y resultados de la igualdad de género se presentan en la Declaración Anual del Presupuesto Federal, y en los Documentos Explicativos del Presupuesto aparece el presupuesto detallado. Un propósito adicional de los resultados y productos de igualdad de género es brindar a los miembros del Parlamento y los ciudadanos más información y comprensión sobre las áreas de prioridad de cada ministerio en el año fiscal respectivo.

Fuente: Federal Minister for Women and Civil Service at the Federal Chancellery (2012), *Gender Budgeting Making Effective Equality between Women and Men a Reality... Step by Step a Gender-equal Budget.*

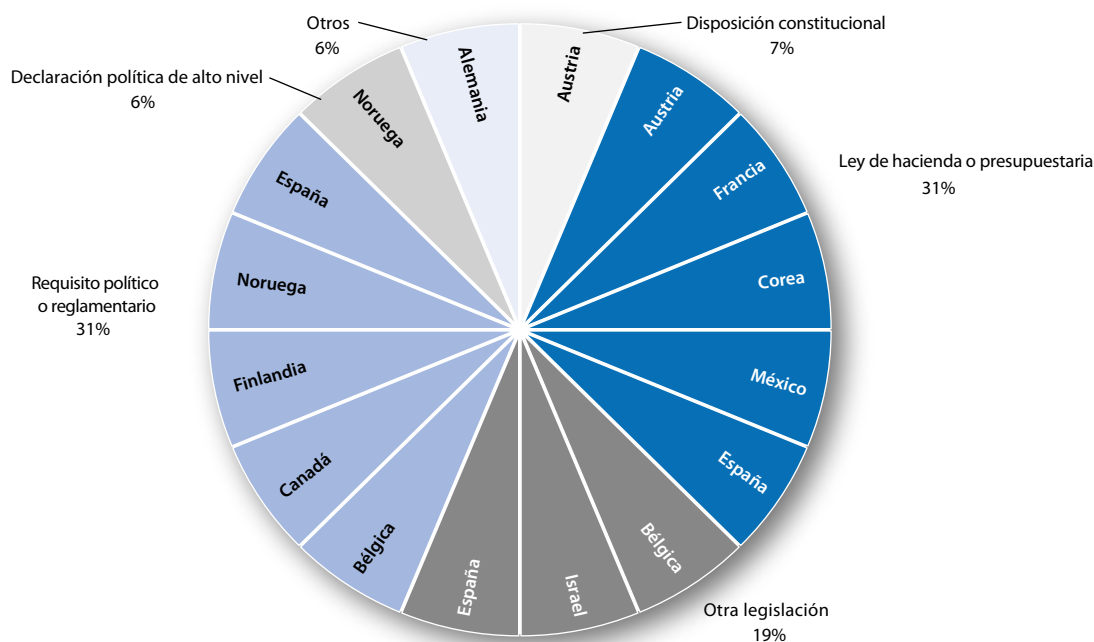
Indonesia

La primera vez que se introdujo la elaboración del presupuesto con perspectiva de género en el nivel local en Indonesia fue en 2000, por una organización no gubernamental internacional que capacitaba y proporcionaba recursos a las ONG locales, que a su vez realizaban el trabajo. Desde entonces, Indonesia acepta diseñar los presupuestos con perspectiva de género de manera extendida en los niveles de gobierno distrital, provincial y nacional. El nivel nacional ha sido importante para facilitar las iniciativas de presupuesto sensible al género a todos los niveles de gobierno en Indonesia mediante decretos. El decreto presidencial 9/2000 y el decreto del Ministerio del Interior 132/2003 establecen regulaciones de donde los defensores de los presupuestos con perspectiva de género pueden tomar argumentos para defender qué partidas presupuestarias deben tomar más en cuenta los aspectos de género (Sharp y Elson, 2008). La elaboración de presupuestos con perspectiva de género inicialmente tenía el respaldo del Ministerio para el Empoderamiento de las Mujeres, que emprendió un presupuesto de género piloto en las provincias de Borneo Sur y Kalimantan Sur (Sharp y Elson, 2008). El Ministerio ve la elaboración de este tipo de presupuestos como punto de partida para fortalecer la inclusión de género en los ministerios.

En el nivel local han surgido diversas iniciativas caracterizadas por concentrarse en varios asuntos de género en los presupuestos, y que involucran a las ONG mediante diversos planteamientos. Un programa presupuestal importante con perspectiva de género lo introdujo la Fundación Asia 2004-2008 en sociedad con varias ONG, en seis provincias y 15 distritos.

Fuente: Satriyo, H. (2010), “Gender Responsive Budgeting Initiative”, presentación en Donor’s Meeting, The Asia Foundation, Jakarta, Indonesia; Sharp, R., y D. Elson (2008), “Improving Budgets: A Framework for Assessing Gender-Responsive Budget Initiatives”, en Sri Mastuti *et al.*, *Audit Gender Terhadap Anggaran*, CiBa, Jakarta.

Figura 4.17. **Herramientas para implementar la elaboración de presupuestos con perspectiva de género (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

En México, desde 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que en la administración de los recursos públicos se incluya el análisis con perspectiva de género. Como resultado del análisis presupuestario, en 2008 la iniciativa para la elaboración del presupuesto con sensibilidad al género propició que la Secretaría de la Defensa Nacional construyera cerca de 900 guarderías y un área de alojamiento para mujeres en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (Fernós, 2010b, p. 20).

Fuera del grupo de países de la OCDE, los GRB comenzaron, como en Indonesia, en el nivel nacional en los ministerios que prestan servicios, como el de Educación Nacional, de Trabajos Públicos, de Salud y de Agricultura, y en los ministerios de desarrollo de capacidades, como el de Planeación de Desarrollo. En 2012 se intentó por primera vez elaborar un presupuesto de género con los gobiernos regionales (véase el Recuadro 4.19) (Indraswari, 2010). El onceavo Plan Quinquenal (2009-2013) de India incluyó un apego estricto al GRB, y el presupuesto con perspectiva de género se ve como una forma de elaborar los programas apoyados en los derechos en el nivel estatal en Kerala, lo que ha producido resultados prácticos, como el Esquema de Infraestructura Amigable al Género, el Esquema de Seguridad de Ingresos y el Esquema de Seguridad Alimentaria (Mishra, 2011). Desde 1999, al menos 5% de los presupuestos locales y nacional de gobierno en Filipinas debe dirigirse a actividades que apoyen la igualdad de género, aunque su cumplimiento es aún bajo (OECD, 2010). Participar en las iniciativas de presupuesto por género permitió a las organizaciones de mujeres en Brasil desempeñar un papel activo en la puesta en marcha

del Foro Brasileño sobre Presupuesto en 2002. La igualdad de género fue un componente importante del Foro, cuya meta era lograr el control social de los gastos públicos, elevar la conciencia de público en cuanto a los procesos presupuestarios y aumentar tanto la transparencia como la rendición de cuentas (Sharp y Elson, 2008).

Recuadro 4.20. **Elaboración de presupuestos con perspectiva de género en Reino Unido: el papel decisivo de la sociedad civil**

El Grupo de Mujeres para el Presupuesto es un grupo de reflexión establecido en Reino Unido en 1989, compuesto por mujeres académicas y representantes de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos. Durante el gobierno laborista electo en 1997, el grupo se reunió con regularidad con autoridades y políticos del gobierno de Reino Unido. Responder por las declaraciones emitidas por el gobierno antes de proponer el presupuesto o la distribución del mismo fue una actividad clave, que se centraba (aunque no de manera restrictiva) en los comentarios y análisis de las desventajas que representan los cambios en los sistemas fiscal y de seguridad social. En la actualidad, el grupo es una organización voluntaria compuesta por más de 200 investigadores, expertos en políticas públicas y activistas cuyos trabajos incluyen los análisis presupuestarios además de la investigación sobre varios aspectos de la economía y políticas sociales de Reino Unido.

Trabajar como una organización independiente fuera del gobierno tiene sus beneficios y desafíos. Del lado positivo, los análisis del grupo tienen el potencial para incrementar tanto la conciencia como las capacidades en las organizaciones de la sociedad civil y también pueden — en algunos casos— ofrecer una plataforma para la interacción y el diálogo con el gobierno. Del lado negativo, al no formar parte del gobierno, su influencia y acceso a los datos quedan limitados, pues las declaraciones del gobierno sobre el presupuesto en cierta medida reflejan las decisiones y los repartos ya realizados. Esto dificulta más que los análisis y los comentarios del grupo influyan en los contenidos y la formulación del presupuesto.

Al entablar el diálogo con el gobierno, el Grupo de Mujeres para el Presupuesto necesita encontrar un equilibrio entre representar el punto de vista junto con las expectativas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para promover la igualdad de género en Reino Unido y la necesidad del grupo mismo de ser apreciado como aliado constructivo y responsable en la identificación de soluciones políticamente realistas y su implementación. Descuidar lo primero puede tener como resultado una pérdida de respaldo y credibilidad; descuidar lo segundo puede conducir a resistencias por parte del gobierno y restringir las oportunidades, vigentes o futuras, para ejercer influencia durante las diversas etapas que corresponden a las políticas y asignaciones públicas.

El acceso del Grupo a la información y a funcionarios fluctúa según el gobierno en el poder. Eso demuestra el papel clave de la voluntad política, así como la necesidad de adaptarse a las condiciones externas cambiantes. Los análisis del Grupo y sus comentarios tienden a ser reactivos y reformistas más que proactivos y transformadores, lo que subraya una limitación clave de cualquier iniciativa de presupuesto externa, sin importar la voluntad política y el nivel de desarrollo. A pesar de que establecer relaciones entre funcionarios del gobierno y organizaciones como el Grupo de Mujeres para el Presupuesto y de que los cambios graduales de la perspectiva de los encargados de tomar decisiones pueden no ser notorios inmediatamente en las políticas presupuestarias, esos grupos pueden facilitar las mejoras y el cambio gradual en el largo plazo.

Fuente: OECD (2010), “Gender Equality, Women’s Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness,” Issues Brief 6, *Integrating Gender Equality Dimensions into Public Financial, Management Reforms*; y www.wbg.org.uk.

Desafíos y capacidad de construcción del presupuesto con perspectiva de género

A pesar de la notable actividad global en el área de los GRB, las instituciones de género en distintos países continúan enfrentando dificultades que influyen en la asignación y reparto de recursos fuera de los sectores individuales o los ministerios oficiales. El ejemplo de Reino Unido ilustra la importancia de las organizaciones de la sociedad civil para avanzar en el proceso de la elaboración del presupuesto sensible al género y para motivar a los gobiernos a que sigan los lineamientos de los GRB.

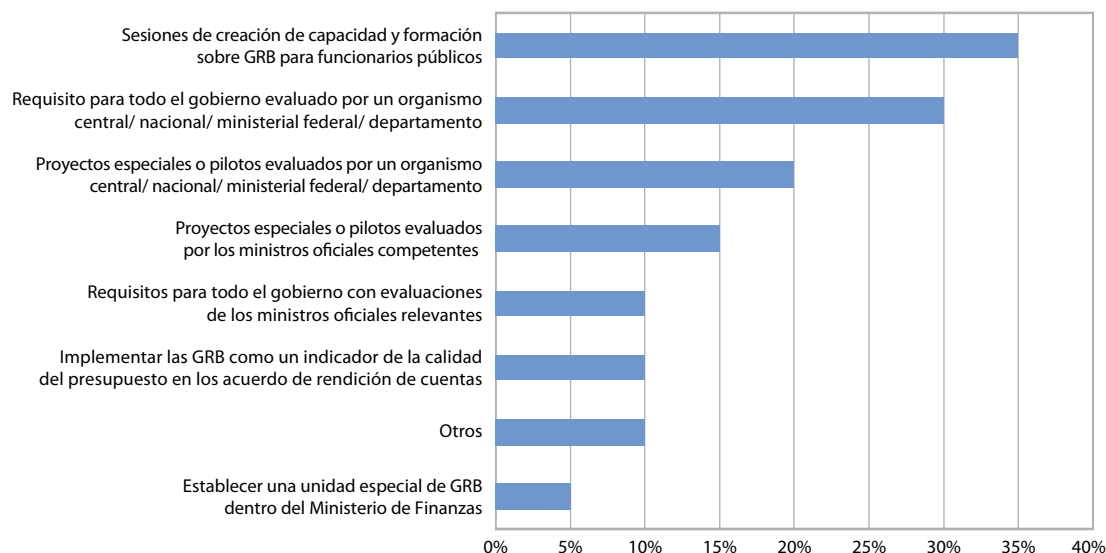
En muchas partes del mundo, las iniciativas de GRB se frenan por la falta de datos desagregados por género confiables y habilidades técnicas para emprender tales procesos. En Medio Oriente y África del Norte (MENA), por ejemplo, la falta de capacidad para elaborar GRB es aún un desafío en el progreso necesario para presupuestar con perspectiva de género (Jad, 2010); no obstante, Marruecos, en 2002, fue uno de los primeros países de la región MENA en diseñar presupuestos con perspectiva de género como parte de una reforma estructural más amplia. Inició con cinco departamentos piloto en 2005, y Marruecos ahora tiene 21 departamentos que incluyen una perspectiva de género en los presupuestos de los ministerios. Desde 2005, el ministro de Finanzas publica anualmente el Reporte en Presupuesto de Género, y ahora varios ministros incorporan el género en sus procesos presupuestarios en el nivel local.

Para abordar los desafíos remanentes y brindar apoyo en la implementación de los GRB, diversos países se concentran primordialmente en construir habilidades y sesiones de entrenamiento para funcionarios gubernamentales, y también en introducir GRB como requisito en todo el gobierno, o realizar proyectos especiales o piloto de GRB para generar capacidades (véase la Figura 4.18). Sin embargo, se requieren esfuerzos aún mayores para elevar la conciencia de la importancia de los GRB. La evidencia comparativa afirma también que la sustancialidad y el éxito de las iniciativas para organizar GRB dependen de la voluntad política. Para rebasar estas barreras, de las iniciativas de GRB necesitan atraer el soporte de la administración pública federal y otras formas de alianzas con los interesados que se esfuerzan por alcanzar la transparencia, mejorar la recopilación de datos desagregados por género o un mayor reconocimiento de los efectos en el crecimiento ocasionados por la reducción de la desigualdad de género. Esta estrategia incluye atraer los derechos de las mujeres y otros medios de defensa de la igualdad de género, así como aumentar el conocimiento y la conciencia de la población en torno a los GRB. Las iniciativas de GRB potencialmente pueden estimular el progreso en cuanto a la igualdad de género, mejorar la puesta en práctica de las políticas públicas nacionales y alcanzar los resultados económicos deseados.

Consultas públicas y compromisos de las partes interesadas

Con frecuencia se espera que los servicios públicos promuevan políticas públicas abiertas e incluyentes. Más que nunca, las nuevas realidades imponen nuevas formas de hacer las cosas. Con el propósito de diseñar políticas públicas sensibles, alcanzar el completo

Figura 4.18. **Mecanismos de implementación de procesos para elaborar presupuestos con perspectiva de género (2012)**



Fuente: OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.

empoderamiento de cada miembro de la sociedad y desarrollar un conocimiento estratégico en relación con los desafíos y asuntos claves, los gobiernos de todo el mundo —en países de la OCDE y no miembros también— tienen que trabajar para que el compromiso de los ciudadanos (mujeres y hombres) sea más profundo al momento de diseñar políticas públicas, e involucrar a las empresas, sociedad civil y todas las partes interesadas. Involucrar a las partes interesadas claves en las consultas públicas para aprovechar su conocimiento y sus ideas creativas es de importancia crucial para las soluciones a las políticas complejas, como las relacionadas con el género. El ministro de Familia y Política Social en Turquía reconoce que mientras “las revoluciones, los levantamientos y los movimientos ideológicos han generado argumentos y políticas relacionadas con el estatus de las mujeres en la sociedad... nunca se han alcanzado los cambios y transformaciones que no se acompañaron del apoyo de las mujeres” (Sahin, 2013). Por tanto, comprometer a hombres y mujeres con diversas formaciones educativas, categorías y niveles ocupacionales, edades, razas, habilidades y estatus familiares en los procesos de consulta bien diseñados es un paso importante hacia el diseño de políticas públicas de género. Una representación vinculante y representativa de la población en los procesos de las consultas relacionadas con el desarrollo de las políticas dirigidas a la igualdad de género que tienen impacto tanto en hombres como en mujeres es otro requisito básico que corre el riesgo de soslayarse.

De hecho, mientras la atención de los actores de la igualdad de género se centra sobre todo en la representación de las mujeres en política o en las votaciones como medio clave para que las mujeres expresen su voz, la participación en consultas públicas puede brindar una oportunidad para influir en las políticas, leyes y otras iniciativas antes de presentarse ante el Parlamento.

Así, el compromiso de las organizaciones públicas (tanto las instituciones nacionales de género como los ministerios de inclusión) para las consultas valiosas y en el diálogo con la sociedad civil, las mujeres y los hombres son otro elemento integral para garantizar la legitimidad de estas organizaciones y maximizar su eficacia política. Las consultas sistemáticas, puntuales e incluyentes con apoyo en actores claves pueden contribuir a la comprensión del impacto en hombres y mujeres, y a mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas al favorecer que los resultados de las políticas con perspectiva de género sean más incluyentes. De hecho, las investigaciones sugieren que los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos quedan más satisfechos con los resultados de las políticas implementadas, y que las políticas públicas adquieren más legitimidad, cuando sienten tener más titularidad en el proceso de diseño (Traber, 2013; Esaiasson *et al.*, 2012; Hibbing y Theiss-Morse, 2001). La sociedad civil, que abarca a las organizaciones de las mujeres, también tiene el potencial de posibilitar que la oferta de bienes públicos sea más incluyente y que mejore la prestación de servicios públicos. El compromiso efectivo por parte de los ciudadanos puede aumentar la calidad las aportaciones destinadas al diseño y toma de decisiones basadas en evidencia, mejorar las respuestas a las políticas y reforzar la notoriedad de las instituciones nacionales de género en sí mismas. Finalmente, que las mujeres participen directamente en las decisiones de las políticas mediante las consultas públicas o tener una representación en los puestos de diseño y toma de decisiones es la única forma de asegurar la sustentabilidad de las políticas públicas con perspectiva de género y de que se mantengan como prioritarias. En la medida en la que las sociedades se vuelven más diversas social, política y culturalmente, los foros regulares para las consultas en un espectro amplio de comunidades pueden ser vehículos importantes para promover la cohesión social y administrar el cambio. Así, una estrategia eficaz de consulta pública requiere técnicas que motiven a participar a los grupos de diversas circunstancias de vida, quienes de otra manera no estarían inclinados a participar en foros de consulta.

La experiencia de la OCDE sugiere que puede requerirse una inversión adicional para:

- Bajar las barreras hacia la participación para hombres y mujeres que querrían compartir sus puntos de vista pero enfrentan barreras externas, como cultural, geográfica, sociocultural o de otro tipo.
- Aumentar las oportunidades para quienes pueden ser capaces de participar pero se abstienen de hacerlo debido a su poco interés en la política, falta de confianza en cuanto al uso final de su participación o la percepción de que obtendrán muy poco beneficio personal de su participación (OECD, 2009).

Los países miembros de la OCDE señalan que el compromiso efectivo del público y una representación más amplia de la población (de hombres y mujeres) son herramientas claves para mejorar la transparencia, eficiencia y eficacia de los diseños de políticas públicas, inclusive mayor sensibilidad ante las diferencias de género. Las consultas públicas se incorporan de mejor manera a cada etapa de la implementación de la política y evaluación del proceso sin importar si las iniciativas en discusión sean específicas de género o de estrategias de inclusión.

Un ejemplo de buenas prácticas de consulta es el Consejo de Participación de las Mujeres en España, el cual ofrece un canal hacia el proceso de diseño de políticas y discusiones en materia de igualdad de género para las aportaciones de las asociaciones y grupos de mujeres. Aumentar la intervención de los interesados es algo que se ha priorizado en distintos contextos de América Latina, donde hay una tendencia a asegurar una representación equitativa de la sociedad civil, de las organizaciones de las mujeres, de académicos y de otros expertos en igualdad de género, consejos o comisiones. Con esos mecanismos, en México y Brasil se introdujo la paridad en la representación de la sociedad civil y entre funcionarios de gobierno. Tanto en Brasil como en África del Sur, donde los movimientos de las mujeres alcanzaron roles eminentes durante la renovación democrática, los grupos de mujeres participaron de manera activa tanto en dar forma como en fortalecer los mecanismos para la igualdad de género. El Programa Nacional para la Equidad de Género 2010-2013 de Grecia se desarrolló mediante consultas extensivas con organizaciones de mujeres, y el programa en sí mismo atrajo el compromiso para que “las implementaciones del Programa incluyeran consultas continuas y sistemáticas a la sociedad civil”; estas implementaciones se dan a través del portal interactivo con la sociedad civil del Comité Nacional para la Equidad entre Hombres y Mujeres, que destaca el desarrollo de las consultas y la cooperación con la sociedad civil.²²

Por el contrario, una falta de atención en las consultas al público puede tener efectos negativos. Hay evidencia de que la inclusión de género puede servir de orientación en un periodo de disminución de consultas públicas (Rankin y Wilcox, 2004). De igual manera, las instituciones de género en algunos países del espacio postsoviético y en la región árabe tienden a verse como organismos impuestos desde arriba, con una conexión limitada con las agrupaciones comunitarias de mujeres y consultas públicas poco frecuentes.

Hacia un enfoque de gobierno completo para la igualdad de género y políticas públicas con perspectiva de género

A pesar de los esfuerzos sostenidos y los muchos pasos positivos que conllevan la implementación de las políticas públicas y medidas para reducir las brechas de género, persisten varias brechas de género considerables.

Las habilidades de los gobiernos para elaborar políticas públicas basadas en evidencias, con perspectiva de género e incluyentes —para promover la igualdad de género— son fundamentales para alcanzar la igualdad de género global y el desarrollo incluyente. Las capacidades eficientes para diseñar políticas públicas, capaces de tomar en cuenta las necesidades de hombres y mujeres son vitales en todos los sectores, desde la educación y el empleo hasta el empresariado, defensa y vivienda. Esto requiere una recopilación y difusión robustas de los datos apropiados, y de un conocimiento más profundo acerca de las disparidades de género en el espectro completo de intereses políticos, así como brindar la evidencia necesaria para el desarrollo de políticas públicas sólidas que transformen la vida de mujeres y hombres.

Las estrategias de gobierno completo para la igualdad de género integral deben empoderarse para maximizar los esfuerzos y permitir una implementación efectiva. Las

estrategias deben apoyarse en marcos institucionales apropiados con mecanismos claros de rendición de cuentas en todas las instituciones de gobierno. La promoción de la igualdad de género debe ser responsabilidad de todos los ministerios y entidades del gobierno, desde finanzas hasta educación. Las instituciones centrales con frecuencia se perciben como las de más autoridad y con mayor capacidad para dirigir la implementación de la agenda de género en todo el gobierno, pero esto no es una regla generalizada, y la voluntad política y el apoyo desde el liderazgo del servicio público son esenciales sin importar el tipo de estructura institucional. Activar y respaldar adecuadamente los mecanismos apropiados para la observación y la evaluación del impacto de las iniciativas es otra herramienta clave para el éxito del desarrollo de las políticas públicas. Las coordinaciones interdepartamentales efectivas también son esfuerzos de implementación esenciales.

Las transformaciones que implican cambios culturales (como la igualdad de género) con frecuencia son proyectos que comienzan en una generación para seguir hasta la siguiente, pero esto no debe ser un pretexto para retardar las acciones y soluciones políticas. Las instituciones nacionales de género y las estrategias y prácticas de inclusión de género que ellas desarrollan, implementan, coordinan y promueven son de importancia vital para lograr sociedades igualitarias de género en todo el mundo.

Recomendaciones claves de políticas públicas

- ✓ *Mejorar la eficacia de las estrategias nacionales para la igualdad e inclusión de género con el desarrollo de planes de acción, cronogramas, objetivos y resultados esperados claros.*
- ✓ *Garantizar claridad de funciones y responsabilidades de las instituciones de género. Reafirmar las capacidades, mandatos, autoridad y recursos de las instituciones centrales de género y los centros de coordinación de género, por conducto de las entidades del gobierno para propiciar una respuesta consistente de todo el gobierno para desarrollar e implementar programas, políticas públicas y leyes receptivos y con perspectiva de género en todos los sectores. Esto debe apoyarse en mecanismos de vigilancia eficaces para la implementación de las reformas de igualdad de género, incluso de los comités legisladores relevantes, instituciones de auditoría superior y comisiones independientes.*
- ✓ *Mejorar y fortalecer los mecanismos de coordinación en todos los órganos y niveles de gobierno para asegurar la implementación efectiva de las iniciativas para la igualdad e inclusión de género.*
- ✓ *Desarrollar la capacidad de las instituciones gubernamentales para diseñar políticas públicas y programas con perspectiva de género al realzar el rol de*

los mecanismos de entrenamiento de igualdad de género y garantizar que tales entrenamientos sean tanto obligatorios como difundidos ampliamente en todos los sectores del gobierno. Esto puede ser particularmente importante en los departamentos de gobierno que pueden no identificar su cartera como una que tenga dimensiones de género, como los ministerios de defensa o de comercio.

- ✓ *Incorporar el compromiso con la igualdad e inclusión de género* mediante mecanismos de rendición de cuentas en el servicio público y la implementación de políticas públicas. Usar estos mecanismos para elevar la conciencia sobre la inclusión de género en el sector público y el público en general.
- ✓ *Afianzar las evaluaciones de impacto por género en los procesos de desarrollo e implementación de políticas públicas y programas.* Para ser efectivas, las evaluaciones de impacto por género deben alinearse e incorporarse en los procesos regulados de evaluación de impacto de la inclusión de género, y contar con el apoyo de los niveles superiores de gobierno.
- ✓ *Aumentar la capacidad dentro del ámbito de las instituciones de gobierno para efectuar evaluaciones de impacto de género* con entrenamientos y tutorías. Fortalecer los resultados potenciales de las evaluaciones de impacto de género con estudios de caso y proyectos piloto. Divulgar ampliamente los resultados de tales ejemplos.
- ✓ *Fortalecer la base de pruebas destinadas al diseño de políticas con perspectiva de género y a la elaboración de presupuestos* al ampliar el alcance y profundidad de las estadísticas desagregadas por género, aumentar la coordinación entre la recopilación de datos, y crear organismos y mejoras en el acceso a datos desagregados por género.
- ✓ *Colaborar con los aliados relevantes para elaborar mejores indicadores* que sirvan para evaluar de manera más eficaz el impacto de las políticas públicas.
- ✓ *Expandir el uso de los presupuestos con perspectiva de género* al desarrollar las capacidades necesarias, crear conciencia, y promover una “alfabetización presupuestaria” de manera que más gente —tanto dentro como fuera del gobierno— comprenda el proceso de elaboración de presupuestos, incluso el presupuesto con perspectiva de género y su impacto al cubrir las necesidades de hombres y mujeres y reducir brechas de género.
- ✓ *Fortalecer la consulta y el compromiso de las partes interesadas*, incluso mujeres, hombres y organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de elaboración de políticas públicas. Las organizaciones de la sociedad civil deben participar activamente en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, en los órganos de consejo que consulta el gobierno con regularidad. Se necesita establecer nuevas

instituciones y mecanismos para la participación ciudadana y consenso social — incluso nuevos canales de comunicación— para aumentar las oportunidades de compromiso.

- ✓ *Mejorar el aspecto incluyente de las consultas públicas tanto para mujeres como para hombres* que “quieren pero no pueden” o que “pueden pero no quieren” participar en las consultas públicas al crear un ambiente propicio que garantice oportunidades iguales de participación. Crear un ambiente propicio puede requerir bajar las barreras (es decir, distancia, tiempo, idioma, acceso) para quienes deseen participar, y aumentar los incentivos para quienes “no quieren participar”.

Notas

1. La rendición de cuentas se define como la obligación de demostrar que el trabajo se realizó de acuerdo con las reglas y estándares acordados, o de reportar de manera imparcial y precisa los resultados del desempeño respecto de las funciones y planes mandatados. Esto puede requerir una demostración cuidadosa, incluso defendible legalmente, de que el trabajo es congruente con el mandato o términos contractuales de la institución.
2. Coordinación: información en común o compartida asegurada con el flujo de información entre organizaciones. La “coordinación” supone una arquitectura particular en la relación entre las organizaciones, pero no sobre cómo usar la información. La coordinación horizontal se refiere a la coordinación entre ministerios y organismos, mientras que la coordinación vertical implica los esfuerzos de coordinación entre niveles de gobierno.
3. Véase Beijing Platform for Action (septiembre de 1995), párrafo 201, www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/BEIJIN.E.PDF.
4. Measures for Gender Equality, gobierno de Japón, www.gender.go.jp/english_contents/pr_act/pub/pamphlet/w0men-and-mend11/pdf/2.pdf.
5. Por ejemplo, el Consejo Asesor canadiense para el Estatus de la Mujeres se cerró en 1995, seguido en los siguientes años del cierre de los consejos de asesores en diversos contextos de las provincias.
6. *Ibid.*
7. Véase Spring Report of the Auditor of Canada, Ottawa, 2009.
8. Véase *Establishing a White House Council on Women and Girls*, Executive Order, marzo de 2009, www.whitehouse.gov/the-prss-office/executive-order-creating-white-house-council-women-and-girls.
9. Sitio web del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en www.cepal.org/oig/default.asp?idioma=IN.
10. Véase Moser, C., y A. Moser (2005), p. 12, citado en Redden, S., 2013.
11. Esta sección que resume los desafíos vigentes de la inclusión de género se tomó de Redden (2013).
12. Como señalan Beveridge y Nott, “la *estrategia de inclusión de igualdad* se refiere a la aplicación de esta estrategia a una gama amplia de factores, aparte del género, que son sostén de las inequidades, de raza, discapacidades, edad y orientación sexual, por ejemplo” (2002, p. 306, cursivas en el original).

13. Véase Siltanen (2006, pp. 89-91) para un análisis detallado de los intentos del gobierno canadiense para incorporar la diversidad a sus esfuerzos para la igualdad de género.
14. Véase The University of Adelaide (2014), “Gender Indicators Online”, www.adelaide.edu.au/wiser/gio/genderindicators.
15. Citado en Redden (2013).
16. Véase National Strategy for the Promotion of Gender Equality – Guidelines and Objectives 2010-2021, Ministry of Social Affairs and Labour, Budapest, 2010, p. 89.
17. Véase Ministry of Women’s Affairs de Nueva Zelanda (2009), “Indicators for Change: Tracking the progress of New Zealan Women”, http://mwa.govt.nz/sites/public_files/indicators-for-change-2009.pdf.
18. Véase White House Council on Women and Girls, Women in America: Indicators of Social and Economic Well-being, Washington, 2011.
19. Análisis de género *ex ante*: Se refiere a un análisis realizado normalmente durante la etapa de diseño de una legislación, regulación, política pública o programa; su objetivo es medir si los planes corresponden a las necesidades y expectativas tanto de mujeres como de hombres. También puede incluir la medición del contexto y la identificación de las dificultades potenciales de implementación. Análisis de género *ex post*: Se refiere al análisis de género para evaluar el impacto de una legislación, regulación, política pública o programa después de implementarse o una vez terminado. El análisis de género *ex post* pretende averiguar si se alcanzaron los objetivos y también examina los efectos de largo plazo de una legislación, regulación, política pública o programa en mujeres y hombres.
20. Citado en Gender Budget Project, disponible en www.unpac.ca/gender/whatis.html.
21. Véase UN Economic Commission for Europe, Regional Review of Progress, 2009, p. 15.
22. Véase General Secretariat for Gender Equality, Our Goal: Substantive Gender Equality National Programme for Substantive Gender Equality 2010-2013, Grecia.

Bibliografía

- Abdurazakova, D. (2010), “Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: National Mechanisms for Gender Equality in South-East and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, Regional Study”, United Nations, Nueva York.
- Adva Center (2004), *Gender Mainstreaming Calls for Gender Breakdowns*, www.adva.org/default.asp?pageid=1002&itmid=678.
- African Development Bank Group (2012), “Mainstreaming Gender Equality: A Road to Results or a Road to Nowhere?”, Informe de síntesis, www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/EvaluationReports/Evaluation_Mainstreaming%20Gender%20Equality_Synthesis%20Report_www.pdf.
- Alatas, V. *et al.* (2008), “Gender, Culture, and Corruption: Insights from an Experimental Analysis”, *Southern Economic Journal*, vol. 75, núm. 3.
- Antonakis, J. *et al.* (2010), “On Making Causal Claims: A Review and Recommendations”, *The Leadership Quarterly*, 21, 1086-11200.
- Auditor General of Canada (2009), Spring Report, Ottawa, www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200905_01_e_32514.html.

- Bacchi, C. (2010), “Gender/ing Impact Assessment: Can It Be Made to Work?”, en Bacchi, C. y Eveline, J. (eds.), *Mainstreaming Politics: Gendering Processes and Feminist Theory*, University of Adelaide Press, Adelaide.
- Beveridge, F. y S. Nott (2002), “Mainstreaming: A Case for Optimism and Cynicism”, *Feminist Legal Studies* 10 (3-4).
- Boman, A. (2013), “Gender Mainstreaming in Practice: Gender Impact Assessments”, documento presentado en el European Institute for Gender Equality <http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/GM-21-22-Nov-2013-Ann%20Boman%20Final.pdf>.
- Bremer, J. (2009), *Position Paper: Introducing Gender Analysis into Regulatory Frameworks*, American University in Cairo, preparado para la primera reunion del Gender Focus Group of the MENA-OECD Governance Programme on “Addressing Gender in Public Management”, www.oecd.org/dataoecd/54/50/43088074.pdf.
- Commissioner for Human Rights (2011), “Opinion of the Commissioner for Human Rights on National Structures for Promoting Equality”, Council of Europe, Estrasburgo.
- Dahl, H.M. (2012), “Mainstreaming Politics: Gendering Practices and Feminist Theory by Carol Bacchi and Joan Eveline”, *Journal of Women, Politics and Policy*, 33(3):292-294, <http://dx.doi.org/10.1080/1554477x.2012.696521>.
- Decuyper, J. (2009), *Gender Sensitive Regulations, Belgium*, documento presentado en la MENA-OECD Gender in Public Management Conference.
- Derbyshire, H. (2012), “Gender Mainstreaming: Recognising and Building on Progress”, UK Gender and Development Network.
- Esaiasson, P., M. Gilljam y M. Persson (2012), ‘Which Decision-Making Arrangements Generate the Strongest Legitimacy Beliefs? Evidence from a Randomized Field Experiment’, *European Journal of Political Research*.
- European Commission (2012), “Summaries of Awarded Project Proposals”, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/c\(2013\)_4798_prog_ag_ge_summaries_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/files/c(2013)_4798_prog_ag_ge_summaries_en.pdf).
- European Commission (2009), “Evaluating Socio Economic Development”, *Sourcebook 2: Methods and Techniques*.
- European Commission (s.f.), “A Guide to Gender Impact Assessment”, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Commission, Bélgica, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>.
- European Institute for Gender Equality (2013), *Gender Equality Index*, <http://eige.europa.eu/content/activities/gender-equality-index>.
- Federal Minister for Women and Civil Service at the Federal Chancellery (2012), *Gender Budgeting Making Effective Equality between Women and Men a Reality ... Step by Step to a Gender-equal Budget*.
- Fernós, M.D. (2010a), “National Mechanism for Gender Equality and the Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region”, Regional Study, United Nations, Nueva York.
- Fernós, M.D. (2010b), “National Mechanisms Country Tables: Responses from Latin American Countries”, Regional Study, United Nations, Nueva York.
- Fleshman, M. (2002), “Gender Budgets Seek More Equity”, *Africa Recovery*, vol.16: 1.
- General Secretariat for Gender Equality (2010), “Our Goal: Substantive Gender Equality National Programme for Substantive Gender Equality 2010-2013”, Grecia.
- Gerecke, M. (2013), *A Policy Mix for Gender Equality? Lessons from High-Income Countries*, International Labour Organization, International Institute for Labour Studies.

- Government of Japan (2011), *Measures for Gender Equality*, Government of Japan, www.gender.go.jp/english_contents/pr_act/pub/pamphlet/women-and-men11/pdf/2.pdf.
- Government of Japan (2010), “Summary of Third Basic Plan for Gender Equality”, www.gender.go.jp/english_contents/about_danjo/whitepaper/pdf/3rd_bpg.pdf.
- Government of Japan (2010), “Third Basic Plan for Gender Equality” (aprobado por el Gabinete en diciembre de 2010).
- Government of Spain (2008), *Action Plan for Equality between Women and Men in the Information Society*.
- Government Office of Sweden (2010), “Equal Power to Shape Society and One’s Own Life: The Swedish Government’s Gender Equality Policy 2010—2014”, Ministry of Education and Research, Estocolmo.
- Hafner-Burton, E. y M.A. Pollack (2002), “Gender Mainstreaming and Global Governance”, *Feminist Legal Studies* 10-2002, volumen 10, número 3.
- Hibbing, JR y Theiss-Morse, E. (2001), *Do Uncaring Politicians Make People Want to Get Involved or Drop out of Politics?*, presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco.
- Horsburgh, L. (2011), “Gender Analysis and Regulatory Impact Analysis”, documento preparado para la Regulatory Policy Division, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD Publishing, París.
- Indraswari, B. (2010), “Gender Budgeting Set for Regions for 2012,” *The Jakarta Post*, 20 de julio de 2010.
- Institute for the Equality for Women and Men (2010), “How to Close the Gender Pay Gap? Strategies and Good Practices of States and Social Partners in Europe”, Bélgica, http://igvmiefh.belgium.be/nl/binaries/45%20-%20Gender%20pay%20gap_tcm336-112122.pdf.
- International Parliamentary Union (2012), *Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments*, www.ipu.org/pdf/publications/action-gender-e.pdf.
- Jad, I. (2010), “Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women”, Regional Report: ESCWA Region, United Nations, Nueva York.
- Johan, R. (2010), “Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: A Global Synthesis Study”, United Nations Division for the Advancement of Women, Nueva York.
- Malhotra *et al.* (2003), as quoted in Moser, A. (2007), *Gender and Indicators: Overview Report. BRIDGE Development Programme*, UN.
- McNutt, K. (2010), “An Integrated Approach to Gender Equality: From Gender-Based Analysis to Gender Mainstreaming”, Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy, University of Regina, Working Paper Series Issue 2, p. 1-13, www.schoolofpublicpolicy.sk.ca.
- Meier, P. y K. Celis (2011), “Sowing the Seeds of Its Own Failure: Implementing the Concept of Gender Mainstreaming”, *Social Politics*, <http://sp.oxfordjournals.org/content/early/2011/10/10/sp.jxr020.abstract>.
- Ministry of Social Affairs and Labour of Hungary (2010), *National Strategy for the Promotion of Gender Equality — Guidelines and Objectives, 2010-2021*, Budapest.
- Ministry of Women’s Affairs of New Zealand (2010), ‘CEDAW Report - New Zealand’s Seventh Report on its Implementation of the United Nations Convention on the Elimination of Discrimination Against Women’, Wellington.
- Ministry of Women’s Affairs of New Zealand (2010), ‘Indicators for Change 2009: Tracking the Progress of New Zealand Women’, Wellington, http://mwa.govt.nz/sites/public_files/indicators-for-change-2009.pdf.

- Mishra, Y. (2011), “Breaking New Frontiers for Gender Responsive Budgeting: The Kerala Model”, *UN Women*, Nueva York, www.gender-budgets.org/index.php?option=com_joomdoc&task=doc_details&gid=1265&Itemid=565.
- Moser, A. (2007), “Gender and Indicators: Overview Report”, BRIDGE: Development Gender, United National Development Programme.
- Moser, C. (2005), “Has Gender Mainstreaming Failed? A Comment on International Development Agency Experiences in the South”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 4, pp. 576-590.
- Moser, C. y Moser, A. (2005), “Gender Mainstreaming Since Beijing: A Review of Success”, *Gender and Development*, vol. 13, núm. 2, pp. 11-22.
- OECD (2013a), *Government at a Glance*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2013b), *Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201811-en>.
- OECD (2012), “Gender Equality: The Economic Case, Social Norms, and Public Policies”, en *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, París.
- OECD (2011), *Survey on National Gender Frameworks, Gender Public Policies and Leadership*.
- OECD (2010), “Gender Equality, Women’s Empowerment and the Paris Declaration on Aid Effectiveness”, *Issues Brief 6: Integrating Gender Equality Dimensions into Public Financial Management Reforms*.
- OECD (2009), “Fostering Diversity in the Public Service”, Public Employment and Management Working Party.
- OECD (1997), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264162150-en>.
- Picciotto, R. (2002), “The Logic of Mainstreaming: A Development Evaluation Perspective”, *Evaluation*, 8(3), 322-339.
- Porter, F. y C. Sweetman (2005), *Mainstreaming Gender in Development: A Critical Review*, Oxfam, Londres.
- Rankin, L. P. y K. Wilcox (2004), “De-Gendering Engagement?: Gender Mainstreaming, Women’s Movements and the Canadian Federal State,” *Atlantis*, volumen 29:2.
- Rao, A. y D. Kelleher (2005), “Is There Life after Gender Mainstreaming? Gender and Mainstreaming?”, *Gender and Development*, 13(2): 57-70.
- Redden, S. (2013), “Gender Mainstreaming: A Review Paper”, documento preparado para el Gender Equality Measurement Project, Carleton University, Ottawa.
- Satriyo, H. (2010), “Gender Responsive Budgeting Initiative”, presentación en el Donor’s Meeting, The Asia Foundation, Jakarta, Indonesia.
- Sahin, F. (2012), “Women’s Rights in Turkey,” *Turkish Policy Quarterly*, 11: 1.
- Sharp, R. y D. Elson (2008), “Improving Budgets: A Framework for Assessing Gender-Responsive Budget Initiatives,” www.unisa.edu.au/Documents/EASS/HRI/gender-budgets/sharp-elson-improving-budgets.pdf.
- Siltanen, J. (2006), “Gender, Diversity and the Shaping of Public Policy: Recent Aspects of the Canadian Experience”, *Scottish Affairs*, 56:88-101.
- Strickland, R. y N. Duvvury, (2003) “Gender Equity and Peacebuilding, From Rhetoric to Reality: Finding the Way”, documento preparado para el Gender Equity and Peacebuilding Workshop, International Center for Research on Women, Washington, DC, 2003.

- Swedish Government Official Reports (2007), “Gender Equality in Public Services Report – Some Useful Advice on Gender Mainstreaming, A Book of Ideas for Managers and Strategists”, www.regeringen.se/content/1/c6/08/19/44/8efba817.pdf.
- Swedish Government Official Reports (2007), “Gender Mainstreaming Manual, A Book of Practical Methods from the Swedish Gender Mainstreaming Support Committee”, www.igad.rwth-aachen.de/pdf/gender_mainstreaming_manual11%20pdf.pdf.
- Sweetman, C. (2012), “Introduction”, *Gender and Development*, vol. 20, núm. 3, pp. 389-403.
- Tavares da Silva, R. (2010), “Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women. National Mechanisms for Gender Equality in EU Member States and Candidate Countries and other Developed Economies of the UNECE Region”, Regional Study, United Nations, Nueva York.
- Torres, A.T. (2010), “Strengthening National Mechanisms for Gender Equality and the Empowerment of Women: Regional Study – Asia and the Pacific”, United Nations, Nueva York.
- Traber, D. (2013), *Does Participation in Policymaking Enhance Satisfaction with the Policy Outcome? Evidence from Switzerland*, *Swiss Political Science Review*, 19: 60-83.
- True, J. y L. Parisi (2013), “Gender Mainstreaming Strategies in International Governance”, *Politics and Gender*, vol. 9, núm. 3, pp. 336-344.
- United Nations (2009), “Economic Commission for Europe, Economic and Social Council”, *Beijing +15 Regional Review of Progress*, Ginebra.
- United Nations Development Programme-OECD (2014), “Making Development Co-Operation More Effective: 2014 Progress Report”, OECD Publishing, París.
- United Nations Platform for Action Committee Manitoba (2010), *Gender Budget Project*, www.unpac.ca/gender.
- UN Habitat (2008), *Gender Mainstreaming in Local Authorities – Best Practices*, www.un.org/womenwatch/ianwge/member_publications/gender_mainstreaming_in_local_authorities.pdf (accessed 10/02/14).
- The University of Adelaide (2014), “Gender Indicators Online”, www.adelaide.edu.au/wiser/gio/genderindicators.
- White House Council on Women and Girls (2012), *Keeping America’s Women Moving Forward: The Key to an Economy Built to Last*, Washington, DC.
- White House Council on Women and Girls (2011), *Women in America: Indicators of Social and Economic Well-being*, Washington, DC.
- World Bank (2012), *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2012/0,,menuPK:7778074~pagePK:7778278~piPK:7778320~theSitePK:7778063~contentMDK:22851055,00.html>.
- World Economic Forum (2012), *The Global Gender Gap Report 2012*.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Mujeres, Gobierno y Diseño de Políticas Públicas en los países de la OCDE

FOMENTAR LA DIVERSIDAD PARA EL CRECIMIENTO INCLUYENTE

Índice

Resumen ejecutivo

Capítulo 1. Panorama del acceso de las mujeres a la esfera pública en los países de la OCDE

Capítulo 2. El liderazgo de las mujeres en la administración pública

Capítulo 3. Las mujeres en el servicio público

Capítulo 4. Dimensiones institucionales de la igualdad de género

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth* © 2014, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), París.

Edición original en inglés: ISBN 9789264210707/DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-en>

Esta traducción se publica por acuerdo con la OCDE. No es una traducción oficial de la OCDE.

Consulte esta publicación en español en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256613-es>.

www.oecdbookshop.org - librería en línea de la OCDE.

www.oecd-ilibrary.org - plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

www.oecd.org/oecddirect - servicio de aviso de títulos de la OCDE.