



DOI: 10.33947/1980-6469-V17N1-4856

## IGUALDAD DE GÉNERO: OTRA PREMISA PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### IGUALDADE DE GÊNERO: OUTRA PREMISSA PARA A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Orisell Richards Martínez<sup>1</sup>

#### RESUMEN

*El enfoque de género en el contexto iberoamericano ha servido para impulsar importantes transformaciones, con especial atención a la integración en el sector público y la consolidación de la democracia en los ámbitos nacionales. Ello ha potenciado que de manera paulatina, el liderazgo de las mujeres se haya ido diversificando en los diferentes espacios públicos, no solo a nivel global, sino también en los ámbitos regionales y locales; en correspondencia con las condicionantes y necesidades propias de cada momento histórico. En este sentido, y aunque las experiencias adquiridas en los últimos años evidencian algunos avances en la gestión del interés público, aún persisten rezagos que limitan su desarrollo tanto en el orden individual como colectivo para la adecuada ordenación del interés general en los marcos de la participación política. Desde esta perspectiva, el trabajo que se presenta intenta una aproximación a la igualdad de género como una de las premisas para la reforma de la Administración Pública en el escenario actual. Así, desde algunos de los presupuestos de base para el análisis de la igualdad en la Administración Pública, se toman como punto de partida los principales avances y desafíos en el contexto iberoamericano, así como la trascendencia de las reformas para institucionalizar la perspectiva de género en la esfera colectiva. En esa línea de razonamiento, se realizan por último algunas valoraciones desde Cuba, en el marco de la reforma constitucional de 2019 y a propósito de los cambios a implementar en el sector público nacional a este respecto.*

**KEYWORDS:** *Administración Pública. Igualdad. Género. Desarrollo. Reforma y modernización.*

#### RESUMO

A abordagem de gênero no contexto ibero-americano tem servido para promover transformações importantes, com especial atenção à integração no setor público e à consolidação da democracia em nível nacional. Isso levou à diversificação gradual da liderança das mulheres em diferentes espaços públicos, não apenas em nível global, mas também em nível regional e local; em correspondência com as condições e necessidades de cada momento histórico. Nesse sentido, e embora as experiências adquiridas nos últimos anos mostrem alguns avanços na gestão do interesse público, ainda existem defasagens que limitam o seu desenvolvimento tanto na ordem individual como coletiva para a gestão adequada do interesse geral no âmbito da participação política. Nessa perspectiva, o trabalho que se apresenta tenta uma abordagem da igualdade de gênero como uma das premissas para a reforma da Administração Pública no cenário atual. Assim, a partir de alguns dos pressupostos básicos para a análise da igualdade na Administração Pública, toma-se como ponto de partida os principais avanços e desafios no contexto ibero-americano, bem como a importância das reformas para institucionalizar a perspectiva de gênero na esfera coletiva. Nesta linha de raciocínio, finalmente, algumas avaliações são feitas desde Cuba, no âmbito da reforma constitucional de 2019 e sobre as mudanças a serem implementadas no setor público nacional a esse respeito.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Administração Pública. Igualdade. Gênero. Desenvolvimento. Reforma e modernização.*

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Jurídicas por la Universidad de La Habana, Cuba y Universidad Paris X Ouest Nanterre La Défense, Francia, en los marcos del convenio de cotutela internacional de tesis (curso académico 2015-2016). Máster em Derecho Constitucional y Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba, 2010-2011. Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba, julio de 2008, Título de Oro, (curso académico 2007-2008).



## 1. NOTAS INTRODUCTORIAS

En el mundo contemporáneo se incrementa, paulatinamente, la responsabilidad de las instituciones públicas en el avance económico, político y social, como resultado del incesante desarrollo de la sociedad y de los adelantos científico-tecnológicos. En consecuencia, significativas han sido las transformaciones en las instituciones públicas, lo que ha exigido cambios importantes en las maneras de hacer para la gestión del interés colectivo y su ajuste a los nuevos tiempos.

Específicamente en el contexto iberoamericano, y por las condiciones propias del entorno socioinstitucional, el Estado y, por ende, la Administración Pública –como principal ejecutor de las políticas nacionales– sigue poniendo sus miras en tres de las problemáticas esenciales que han sido reconocidas como condición esencial para el desarrollo económico, político y social de la región. Así, la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social, son desafíos que al decir del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD– (2008, p. 3): “los Estados iberoamericanos deben abordar, a partir de la adecuación de su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las Administraciones Públicas iberoamericanas, como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades”.

Desde esta óptica, de lo que se trata también es de reconocer una Administración que apueste no solo por convertir al individuo en el eje central de la actuación de la Administración Pública, sino, además, en uno de los principales actores en la gestión del interés colectivo. Como reconoce Rodríguez-Arana (2015, p. 17-18): “En efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión y, por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque estos se definen, en el Estado social y democrático de derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada”.

En ese fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado, es que la presencia de las mujeres ha decursado por diferentes derroteros, en los que el entorno sociopolítico y económico ha ido marcando el paso de los principales avances y desafíos; escenario que ha servido para revalorar también el papel de la integración de las mujeres en los procesos para la adopción de decisiones públicas, como resultado de las numerosas demandas colectivas y compromisos internacionales, lo que ha puesto múltiples miradas sobre un fenómeno tan complejo y necesario a la vez.

En este sentido, es muy cierto que el liderazgo de las mujeres en los diferentes espacios públicos se ha ido diversificando, gradualmente, no solo a nivel global, sino también en el contexto regional y local. De esta forma, su participación política no se ha limitado en exclusiva a la integración de los órganos de representación popular o de la Administración Pública, sino que se ha hecho extensiva, además, como ha sido reconocido desde diferentes áreas del saber, a las organizaciones de la sociedad civil, así como a los diferentes espacios de concurrencia colectiva. Ello ha permitido también extender su alcance a las principales esferas de dirección para la toma de decisiones políticas de la sociedad, de lo que da cuenta la investigación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2014). Sin embargo, desde el prisma de la gestión colectiva, justo es reconocer que los resultados de la participación de las mujeres en los espacios de representación han sido más notables que en el ámbito de la Administración Pública, lo que explica también hoy que se trata de un reto superior.

A este respecto, persisten rezagos que limitan el desarrollo de las mujeres en relación con los hombres en la esfera pública y, en consecuencia, su influencia para la toma de decisiones políticas. Identificar cómo se han comportado estos parámetros en el sector público, para trabajar en pos de su transformación a través de mecanismos que permitan palear algunas de las construcciones socioculturales que restringen derechos, continúa siendo un gran desafío desde la mirada del Derecho Público, como apuesta al mejor hacer en el ejercicio de la función administrativa y la realización plena de los seres humanos. Por supuesto, un análisis en su justa medida es muy complejo, por un lado porque los extremos pueden ser malos, ya que no se trata de completar las cifras, y por otro, ya que no se

debe desconocer el contexto sociopolítico de cara a una evaluación más completa de esta temática.

Desde esta perspectiva, las polémicas asociadas a la igualdad de género en la Administración Pública han sido bien interesantes, máxime porque se trata de una condición esencial para el desarrollo de los fines de interés general. Sin embargo, aunque no es de los temas que han merecido la mayor atención dentro de la doctrina iusadministrativista, algunos de los debates esenciales sobre estas cuestiones han girado en torno a tres líneas generales que no han perdido su interés y, sobre todo, actualidad desde el punto de vista científico. En primer lugar, ¿cómo han sido las relaciones entre mujeres y hombres, tanto en la organización y funcionamiento de la función pública como en el diseño de garantías, en lo que a igualdad en el acceso y trato se refiere?; en relación con ello, ¿qué políticas existen en cuanto a la equidad, y cómo se gestionan e implementan?, y por último, ¿cómo se insertan los diferentes actores sociales en pos de potenciar el avance de la sociedad?

En las condiciones actuales del desarrollo humano, la prohibición de discriminación como “variedad de la igualdad” según reconoce Rey Martínez (2005, p. 28), supone igualdad de trato entre las personas, pero también de oportunidades. Nada justifica un trato diferente entre los seres humanos, lo que implica, a la vez, el diseño de acciones afirmativas para la garantía plena de la igualdad que, sin dudas, son necesarias, y que incluyen la formación que transita desde la esfera familiar hasta la escolar/institucional<sup>2</sup>.

En el centro de las relaciones jurídico-administrativas entre la Administración Pública y la ciudadanía en general se encuentra siempre el desafío que impone la satisfacción del interés público. A ese gran propósito están dirigidos los principales esfuerzos que tributan al perfeccionamiento de la actividad administrativa, y Cuba no está exenta de ello. En este contexto, la integración cada vez más creciente de las mujeres en la gestión del interés colectivo sigue siendo un espacio propicio para el avance en esta esfera de actuación y, en consecuencia, para mayor integración en la gestión colectiva. El presente trabajo intenta una aproximación a las cuestiones de la equidad en la Administración Pública, que desde algunas experiencias nacionales, puede contribuir al diálogo y al análisis de un tema en el que aún queda mucho por decir.

## 2. ALGUNOS PRESUPUESTOS DE LA IGUALDAD: PUNTO DE PARTIDA PARA SU ANÁLISIS DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La noción general acerca de la igualdad ha sido una expresión esencial para la convivencia armónica y pacífica entre cada uno de los seres humanos y las sociedades en general. Sin embargo, y en el reconocimiento por muchos de que aún persisten condiciones de desigualdad, esa aspiración sigue dejando un sentimiento de que todavía queda mucho por hacer y en el que es posible hacer una contribución.

Desde un premisa inicial de análisis, para Baño León (1987, p. 189) una pieza obligada en el estudio de la igualdad desde la perspectiva jurídica lo constituye la distinción entre igualdad material (o sustancial) y formal; por supuesto, como reconoce el autor: “Aparentemente la distinción es clara: igualdad formal, igualdad en la eficacia general de las leyes, consideración de todos los hombres formalmente iguales ante la ley; igualdad material, referencia a la igualdad real o efectiva, igualdad superadora de las diferencias reales que existen en la sociedad”. Sin embargo, en cada una de estas miradas, las complejidades radican no solo en los condicionamientos que puedan estar detrás de cada uno de estos contenidos, sino en la aplicación real que cada uno de ellos pueda llegar a tener.

En esa línea de razonamiento como destacara Carbonell (2003, p. 12-14), las principales dificultades radican en la aplicación de lo que se refiere al mandato de no discriminación y la igualdad sustancial. En el primer caso, y a partir de su consagración en los textos constitucionales, el autor de referencia reconoce entre los elementos conforme a los cuáles se prohíbe la diferenciación “1) situaciones en las que se encuentran las personas con independencia de su voluntad y que, en esa virtud, no pueden modificar, o 2) posiciones asumidas voluntariamente pero que no les pueden ser reprochadas a través de la limitación en el goce igual de algún derecho o prerrogativa. Entre las

<sup>2</sup> Asunto que desarrolla ampliamente la Recomendación general 25 del Comité de la CEDAW en relación con el artículo 4 de la Convención y que se aborda más adelante.



primeras estarían las prohibiciones de discriminar por razón de raza, lugar de nacimiento, origen étnico o nacional, sexo, etcétera, y en el segundo supuesto se ubicarían las prohibiciones de discriminar por razón de preferencias sexuales, opiniones, filiación política o credo religioso.”

Por su parte, en lo que se refiere a la igualdad sustancial, llama la atención la implementación de acciones específicas de cara a la concreción de la igualdad real entre los seres humanos, lo que ha generado múltiples opiniones a favor –en su defensa para la consagración de la igualdad– o en contra –respecto de la vulneración del principio y los criterios para la mejor selección–. No obstante, como acertadamente se ha reconocido por Carbonell, si bien no se trata de un único elemento a significar, es parte de lo que contribuye a los avances de la participación igualitaria.

En otras palabras, no puede desconocerse como destacara Bobbio (1993, p. 78) que: “[...] el principio de igualdad de oportunidades elevado a principio general apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales [...]”. Claro, como reconoce el propio autor, “Sería superfluo añadir que el modo en que han de considerarse iguales las posiciones de partida, o las condiciones sociales y materiales que permitan considerar iguales a los competidores, son cosas que varían de sociedad en sociedad”, lo cual resulta esencial para poder entender los condicionamientos de la igualdad desde la perspectiva de género, con especial atención al espacio de ejercicio de la función pública.

Desde este punto de partida, para nadie es un secreto que la idea de la igualdad no supone desconocimiento de la individualidad, y mucho menos del entramado social que le sirve de sustento y concreción para la garantía de su adecuada realización. Al respecto, son interesantes las consideraciones que en un momento histórico esbozara Duguit (1921, p. 7), cuando en la defensa de la interdependencia social y la solidaridad, resaltara la igualdad en la diversidad, desde el reconocimiento de las diferencias entre las personas; presupuesto de partida útil cuando se analizan estos temas.

A partir de ello, puede explicarse también, como es natural, que las principales necesidades entre mujeres y hombres difieren en correspondencia con el contexto sociohistórico y cultural, así como las condiciones de vida que les han marcado en uno u otro momento; lo que fundamenta también que los análisis en torno a estas relaciones no deba excluir el reconocimiento de elementos distintivos entre los seres humanos, lo cual se debe tener en cuenta cuando se abordan desde la gestión pública y sus complejidades para el entramado social<sup>3</sup>.

En eso es claro Rey Martínez (2005, p. 20) cuando destaca que: “La igualdad no puede entenderse como una obligación de que todos los individuos sean tratados exactamente de la misma manera (igualdad no es identidad), ni tampoco, por el contrario, puede permitir toda diferenciación (en cuyo caso se disolvería la misma idea de igualdad). Ésta supone, en realidad, un criterio histórico, por lo que aun mismo concepto le han dado significado diversas concepciones, algunas de ellas no sólo diferentes sino también contradictorias”. A lo anterior se adiciona que aunque existen diferencias entre mujeres y hombres, la necesidad del respeto a ellas, también como una mirada imprescindible de cara a la comprensión de la igualdad en su contenido y alcance, es de las cuestiones menos abordadas y a las que merece prestársele atención. De lo que se trata es de promover el respeto como presupuesto, igualmente esencial para la convivencia en sociedad y, al propio tiempo, el reconocimiento de iguales oportunidades para el acceso y el libre ejercicio de los derechos, pero también y sobre todo, para la articulación de los mecanismos de control sobre estos, como garantía plena de protección jurídica.

Desde esta perspectiva, la igualdad formal y real entre mujeres y hombres ha sido reconocida en escenarios internacionales como condición fundamental para la integración. Así, la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible introdujo entre uno de sus objetivos (ODS) –en estrecha vinculación con los 16 restantes– la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas, a los fines de un espacio común de mayor inclusión para todos. En dicho desafío radica la posibilidad real y efectiva de incorporar a las mujeres en todas las

<sup>3</sup> Especial interés para la comprensión de estas variables merece el estudio de GONZÁLEZ FERRER, Yamila (2020) cuando realiza un análisis conceptual de la igualdad y de cada uno de sus componentes en su obra *Discriminación por estereotipos de género. Herramientas para su enfrentamiento en el Derecho de las familias*, Ediciones Olejnik.



esferas de la vida en sociedad; con especial atención a su protagonismo en los diferentes espacios de toma de decisiones. Por la importancia que estos tienen en el ámbito público, con especial atención en la Administración, dos consideraciones merecen resaltarse para el debate.

Primero, el análisis del quién o quiénes y cómo se participa. En este caso, téngase en cuenta que la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, ya sea de manera directa o indirectamente, individual o colectiva a través de espacios u organizaciones de diversa naturaleza, desempeña un papel esencial para el desarrollo de las sociedades, al tiempo que refuerza la gobernanza y su empoderamiento pleno para la garantía de incorporación de las mujeres en las diferentes esferas de actuación social. A este respecto, se ha demostrado por diferentes investigaciones que en la medida que las mujeres tenga presencia en mayores espacios de poder y, al mismo tiempo, adquiera mayor capacidad de decisión, se estará estimulando su confianza en sí misma para la dirección de los diferentes procesos que tienen lugar en la sociedad, lo que favorecerá el control de ella misma sobre su conducta y actuar. El fomento de una ciudadanía con real y efectivo protagonismo en los asuntos públicos, como reconoce la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), atraviesa, por una parte, por el diseño de las vías para ser parte e integrarse en las estructuras de poder, y por otra, por la verificación a través del control ciudadano de esa gestión pública; todo lo cual favorecerá el real empoderamiento en los más diversos espacios de la sociedad.

Segundo, el contenido y alcance de la participación, consecuencias, efectos. No se trata de que las mujeres participen por participar, se trata de que ellas puedan ejercer influencia en la toma de decisiones políticas; en el entendido que reconociera Weber (1974, p. 43) del poder como la capacidad para imponer la voluntad propia a los otros. En este caso, no se trata de influir solamente en el resultado final, sino también de tener participación en los procedimientos que llevan a ese resultado; eso tributará a la legitimación de las políticas, lo que trasciende a la institucionalidad administrativa y a la capacidad de incidir en un mayor número de personas para el desarrollo de la gestión colectiva. A lo anterior se añade el derecho a participar asimismo en el control de esas decisiones, lo que refuerza el compromiso de la ciudadanía con la gestión pública. Participar, tanto en uno como en otro caso para la toma de decisiones administrativas significa la posibilidad real de incidencia en las políticas públicas.

Visto así, pudiera parecer una cuestión simple, sin embargo, hay que tener en cuenta que el empoderamiento como proceso paulatino, que va desde el reconocimiento de los problemas reales que pueden existir de violencia de género al diseño de mecanismos para trabajar en pos de su transformación, tiene una repercusión esencial en la autonomía en los marcos de la integración de todos.<sup>4</sup> De esta manera, y con especial atención a la dimensión que resalta la capacidad de influir en la toma de decisiones políticas, como se ha destacado por Alicia Bárcena (2016, p. 36): “La autonomía se convierte en un elemento central para alcanzar la igualdad –derecho humano fundamental– y en una precondition para que las mujeres actúen como sujetos plenos del desarrollo”.

En este sentido, al decir de Fernández Mendoza (2014, p. 97): “Para la promoción del empoderamiento, es necesario impulsar políticas que: • Garanticen el acceso de las mujeres a los recursos, la justicia y la toma de decisiones, tanto de manera individual como colectiva. • Permitan potenciar el control de los recursos mediante el desarrollo de procesos vitales y colectivos que aumenten la confianza y legitimación para ejercer sus derechos, y • Refuercen las capacidades institucionales y políticas de las organizaciones de mujeres”. Así, la mayor integración de las mujeres en la vida pública es además una vía para que, desde la participación, se cumplan los fines de interés colectivo y, en consecuencia, se refuerce la democracia. Como reconoce Sánchez Morón (2010, p. 83) debe resaltarse que “[...] una Administración abierta a la participación de los interesados, que sea capaz de tener en cuenta sus opiniones antes de decidir es, sin duda, una Administración más democrática y normalmente más eficaz, si por

<sup>4</sup>A este respecto puede verse el enfoque estratégico de la CEPAL como reconoce Bárcena (2016:36) en la mirada de la autonomía de las mujeres en tres dimensiones y en las interrelaciones entre ellas: i) la autonomía económica, que se vincula con la posibilidad de controlar los activos y recursos; ii) la autonomía física, que se refiere a la capacidad para decidir libremente acerca de la sexualidad, la reproducción y el derecho a vivir una vida libre de violencia; y iii) la autonomía en la toma de decisiones, que implica la plena participación en las decisiones que afectan la vida de las mujeres, sus familias, sus comunidades y la sociedad en su conjunto”.



eficacia se entiende la adecuación de la acción administrativa a las demandas sociales y no solo la agilidad o rapidez de tramitación de los procedimientos”.

No obstante, no se trata solo del reconocimiento del derecho a la igualdad, como derecho fundamental del ser humano y su garantía, sino de que ciertamente –como se ha insistido desde los escenarios internacionales– de ello depende en buena medida parte de las condiciones esenciales que garanticen la convivencia armónica y pacífica, así como el desarrollo y la sostenibilidad de las regiones. La integración de las mujeres en el desarrollo tiene pues, una repercusión esencial para el avance de las sociedades en general. En este sentido, con particular atención el apartado 8.1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo dedica un espacio a la necesidad de implementar, desde los poderes públicos: “medidas eficaces para lograr que las mujeres participen activamente en el proceso de desarrollo”. Ello tiene su fundamento también –como destaca la propia Declaración en su apartado siguiente– en la importancia de promover la participación en las diferentes esferas de la vida de la sociedad como condición indispensable para promover el desarrollo y la realización plena de los derechos humanos.

### 3. AVANCES Y DESAFÍOS DEL CONTEXTO IBEROAMERICANO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los retos para el escenario iberoamericano que han sido señalados en las notas introductorias juegan un papel esencial de cara al cumplimiento por parte de las instituciones públicas de los fines de interés general y, por ende, también de la promoción del desarrollo sostenible en las diferentes esferas de la sociedad, lo que puede llegar a tener una repercusión considerable sobre los niveles de legitimidad y confianza en las políticas y la gestión pública en general; con especial trascendencia para la democracia, lo que requiere tratamiento y solución efectiva.

Revertir este proceso atraviesa por múltiples variables, en las que la mirada de la equidad se erige como referente nada despreciable tanto a lo interno como a lo externo del ejercicio de la función pública, irradiando a los diferentes espacios de actuación ciudadana. Así, un análisis regional desarrollado por la CEPAL (2016, p. 36) destaca que: “En las últimas décadas, la región de América Latina y el Caribe ha reconocido la importancia y la necesidad de la igualdad de género como elemento sustantivo de la democracia y la justicia. Además de los avances en términos de logros educativos, las mujeres de la región han conquistado mayores niveles de autonomía y han hecho visibles graves problemas relacionados con la violencia de género y la discriminación”.

No obstante, una mirada a la equidad de género a lo interno de las Administraciones Públicas resulta difícil, no solo por lo complejo del entramado público en general, sino además, por el contexto económico, político y social que pudiera rodearlo. Cualquier análisis que se haga desde esta perspectiva, requiere una mención obligada a las principales problemáticas y desafíos que enfrentan las relaciones entre mujeres y hombres en el sector público. Sin embargo, en cualquier escenario, la identificación de problemáticas que se derivan de estas relaciones es una condición indispensable para un análisis al respecto. A ello se adiciona, la necesidad de analizar y explicar desde las diferencias, en cada contexto sociodemográfico, cuáles son algunas de las posibles causas y consecuencias que determinan las desigualdades, para poder trabajar en pos de su perfeccionamiento.

Así, como ha sido reconocido desde diferentes foros –puede verse a este respecto el estudio coordinado por Corona Godínez (2002) –, las debilidades de no reconocer igualdad implicarían la exclusión de un sector social numeroso y la deslegitimación de políticas públicas. Al propio tiempo, las desigualdades a lo interno de la Administración Pública son un freno a la transformación de las instituciones públicas y su avance, como presupuesto indispensable de reforma para el cambio, pero sobre todo, para atemperarse a los condicionamientos sociales, enfoque que puede aportar, y mucho, no solo a lo interno de la estructura administrativa, sino a la gestión del interés colectivo. Por lo tanto, en estas amenazas en las maneras de hacer y las culturas institucionales se resalta una oportunidad para repensar, igualmente, procesos de modernización en sede administrativa.

En esa línea, algunos análisis del PNUD (2014, p. 17) evidencian que: “Las explicaciones sobre porqué las mujeres están infrarrepresentadas en puestos de toma de decisiones se basan generalmente en supuestos sobre las elecciones de carrera y falta de experiencia de las mujeres. Estos supuestos comunes no tienen en cuenta el im-



pacto de la sistemática discriminación basada en el género. No hay dudas de que las consideraciones del equilibrio entre el trabajo y la vida personal juegan un papel importante en las decisiones de carrera de las mujeres, y se están volviendo cada vez más una preocupación para algunos hombres. De forma similar, las capacidades, competencias y elecciones individuales juegan un rol en las elecciones de carrera tanto para hombres como para mujeres y en su voluntad y capacidad para asumir responsabilidades en la esfera privada y en la vida profesional, pero para las mujeres, estas también se ven influenciadas por restricciones y constructos socioculturales sistémicos basados en el género". De lo anterior pudiera colegirse que no se trata de una cuestión exclusiva o motivada desde la Administración, todo lo contrario, la multidisciplinariedad de un fenómeno como este indica que existe una influencia también desde otros actores sociales.

La preocupación permanente en la región de América Latina y el Caribe nos vino a suministrar una hoja de ruta para el cumplimiento efectivo de los compromisos regionales y mundiales con los derechos humanos y la autonomía de las mujeres, a través de la Agenda regional de género, en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. En ella se resaltan pautas para la erosión de uno de los nudos estructurales para avanzar en la igualdad. En este sentido, En lo que se refiere a la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público la propia CEPAL (2017, p. 20) ha reconocido que: "En las últimas décadas, pese al proceso sostenido de democratización de las sociedades, en América Latina y el Caribe han seguido vigentes estructuras institucionales, sociales y culturales que restringen el acceso de las mujeres al ejercicio del poder y a los procesos de adopción de decisiones, así como el acceso a la justicia y a la exigibilidad de sus derechos".

De la mano de lo anterior, persisten limitaciones que estimulan las desigualdades de poder entre mujeres y hombres. De esta manera, como destaca Alicia Bárcena, (2016, p. 33): "Entre los principales desafíos estructurales se encuentran la necesidad de transformar los patrones culturales discriminatorios y la cultura del privilegio, la superación de la desigualdad y la pobreza monetarias, la deconstrucción de la actual división sexual del trabajo y el desmantelamiento de la concentración del poder y las relaciones de jerarquía y subordinación presentes en nuestras sociedades". En relación con lo anterior, se debe significar que el enfoque de género en la Administración Pública requiere una mirada no solo a lo interno del ente público, sino además, en la proyección y realización de la actividad administrativa. En esa línea de razonamiento, nótese que la igualdad constituye un principio de especial significación para el ejercicio de la función administrativa y, por consiguiente, del régimen jurídico público que le sirve de sustento. De la igualdad se parte como presupuesto para el análisis en cuestión y a ella vamos como garantía para realización plena de los derechos fundamentales, con especial atención a la participación en la vida pública.

En la gestión del interés colectivo se resalta de integración de las mujeres en diferentes espacios de actuación. No obstante, se ha sostenido en valoraciones del PNUD (2014, p. 12) sobre igualdad, que las que están allí representadas se concentran –por lo general– en los denominados sectores tradicionales, como la salud, la educación, el turismo y la cultura; indicadores que constituyen una alerta y, a la vez, pueden convertirse, si no se trabaja en ello, en una amenaza para la diversificación de la presencia de las mujeres en otros espacios.

Por otra parte, aunque los resultados de estudios globales y regionales hablan por sí solos, justo es reconocer que hace mucho tiempo ya, no se trata solo de cuestión de cifras, sino de qué hay detrás de ellas para poder diseñar estrategias que se acerquen a las necesidades y aspiraciones de todos, y que faciliten –más de allá de la equiparación de género– el desarrollo de la vida pública en nuestras sociedades. Estadísticas sí, pero no de cualquier tipo, sino como reconoce Álvarez Villalobos (2014, p. 195), que permitan además "[...] estudiar los impactos desagregados de las políticas, programas, decisiones, acciones y recursos, en hombres y en mujeres de manera diferenciada".

Las consideraciones precedentes permiten explicar también, desde nuestras Administraciones Públicas, cómo se desarrollan las relaciones de jerarquía, en tanto expresión de los principios de organización administrativa que sirven de cauce y límite para el funcionamiento administrativo; lo que se extiende, asimismo, al comportamiento de las relaciones de supremacía del órgano superior respecto del inferior, y al mismo tiempo, de la relación de subordinación de estos con los primeros, como expresión no solo de obediencia, sino también de coordinación y cooperación, lo cual se reproduce en las relaciones de las instituciones públicas para el cumplimiento de sus fines.

La propia diversidad que caracteriza la Administración Pública fundamenta la necesidad de establecer también

determinadas estrategias que, en los marcos de la igualdad, no desconozcan las particularidades de cada entidad pública en aras de la cumplimentación de sus fines. Y esto es fundamental porque la implementación del enfoque de género en la Administración atraviesa, prima facie, por la comprensión de las características y particularidades de la estructura y funcionamiento, lo que permitirá, asimismo, una evaluación adecuada de la igualdad de género en el espacio público. Las reformas de las instituciones públicas a este respecto necesitan, asimismo, el análisis de cómo inciden a lo interno de los comportamientos de los sujetos que realizan la función, e incluso qué papel desempeñan los directivos en este sentido como reconoce Manuel Calviño (2014); cuestiones que están detrás de las cifras, lo que explica que resulte esencial prestar atención a ello para no retroceder en lo avanzado.

De lo que se trata es de tener cautela con las valoraciones precedentes, pues pudiera correrse el riesgo de que la presencia de las mujeres quede solo en el cumplimiento de un propósito y por lo tanto, el efecto puede ser todo lo contrario, no solo para la Administración Pública, sino además, y sobre todo, para la ciudadanía como principal destinataria de dicha actuación. De ahí que es necesario que el enfoque de género no quede solo en lo formal, sino que permita generar cambios para la transformación y el desarrollo en estos espacios. Hay que intencionar, sí, pero hay que valorar también los diferentes condicionamientos para que el cambio sea real y efectivo y los resultados sean visibles en y para los comportamientos sociales.

En este sentido, y sin pretender abarcar todo el régimen de la función pública, lo que de seguro abriría un espacio para un interesante debate, hay tres momentos esenciales de los que no es posible sustraerse cuando se analiza la perspectiva de género a lo interno de las Administraciones Públicas. Sobre ello, el estudio en torno a “El ABC de género en la Administración Pública” (2004) resalta las cuestiones asociadas al acceso a la función pública y los mecanismos para garantizar la capacitación y promoción del personal al servicio de los intereses de la colectividad, así como los procedimientos para la finalización del vínculo ante posibles disparidades, que en otras, pueden generarse en salarios como parte de la retribuciones económicas, o en beneficios de otra naturaleza.

En todo ello, el reconocimiento de un régimen que de manera uniforme articule la ordenación de la función pública en clave de género, sobre la base de los problemas que pueden generarse antes, durante o después de cada uno de estos momentos, significa una apuesta para un mejor hacer en el ejercicio de la función administrativa.

En lo que al acceso a las funciones y cargos públicos se refiere, es de resaltar su reconocimiento, incluso como derecho fundamental, por algunos ordenamientos jurídicos. Véase la mención al caso español en el estudio de Fernández Farreres (2012, p. 600). Ello permite fundamentar como condición esencial para el ejercicio del poder público, el reconocimiento del acceso en condiciones de igualdad en lo atañe a cargos de naturaleza funcionarial. A ello se suma el acceso conforme a los principios de mérito y capacidad, así como el reconocimiento de otros derechos asociados al ejercicio de la función pública, garantía esencial para el destinatario y, por supuesto, para el adecuado desarrollo de la función colectiva.

En este momento, y para la determinación de los procedimientos de selección, resaltan, según Cosculluela Montaner (2014, p. 650), la oferta pública de empleo, los órganos de selección, los sistemas de selección y, por último, el nombramiento y la toma de decisiones. En todos los casos, el enfoque de género desempeña un papel fundamental en el desarrollo de cada uno de estos procedimientos. Téngase en cuenta, como destaca el autor de referencia, para el primer caso, la importancia de la publicidad y el conocimiento de todos, como requisito esencial de transparencia para la gestión pública, y en el segundo –los órganos de selección–, que al decir del autor de referencia “deben ser órganos colegiados y su composición debe respetar el principios de imparcialidad en la actividad de selección”, lo que se vincula además con la preparación en cuestiones de género, a los efectos de incorporar una mirada diversa en los procesos de captación.

En esa línea de análisis, la capacitación en cuestiones de género a los actores que intervienen en el ejercicio de la función pública es cardinal para el fomento de una cultura inclusiva en el espacio público. Al respecto, y en el mandato resultado de Beijing 1995, resalta la referencia del 232 (i) entre las medidas que deben adoptar los gobiernos, cuando reconoce la necesidad de: “Impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a los funcionarios públicos, incluidos, entre otros, el personal policial y militar, los funcionarios penitenciarios, el personal médico y de salud y los asistentes sociales, incluidas las

personas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados, y los maestros a todos los niveles del sistema de enseñanza, y facilitar también ese tipo de enseñanza y capacitación a los funcionarios judiciales y a los miembros del parlamento con objeto de que puedan cumplir mejor sus responsabilidades públicas”.

Especial atención merece, en la mirada de las relaciones entre mujeres y hombres en el sector público, la selección para la capacitación y formación, lo que requiere la inclusión de unas y otros por igual para su desarrollo integral, en tanto se aprecia –como se ha insistido mucho desde el enfoque de género– que no es un terreno exclusivo para mujeres, lo cual permite incorporar, desde las administraciones, un contexto propicio para el análisis y la comprensión de estas temáticas en sede administrativa. Ello favorecerá la integración de mujeres y hombres para el ejercicio de la función pública, todo lo cual servirá de impulso en los espacios administrativos, como ha sido reconocido, para la reflexión abierta en torno a estas temáticas, involucrando a unas y a otros como gestores del interés público, lo que pudiera permitir la ordenación de las relaciones en el sector público, de una manera más cercana a las aspiraciones y principios que caracterizan la gestión pública, con especial atención en los valores que se han ido fomentando durante años en las diferentes instituciones.

Desde esta perspectiva, y en relación con los procesos de capacitación, destacan los referentes para la promoción en el espacio autonómico español, que en la coordinación de Teresa Freixes Sanjuán y Julia Sevilla Merino (2005, p. 589) se reconoce que se “... respetará la igualdad en los procesos de formación y promoción en los puestos de trabajo, estableciendo planes de promoción de las mujeres, medidas de conciliación de la actividad laboral y la vida privada, la creación de comisionados para las mujeres y la adopción de medidas de equiparación en los procesos de selección del personal funcionario y contratado. Todo ello dentro del respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad”. En este aspecto, se pueden significar dos cuestiones: por una parte, las medidas para estimular el acceso a la formación y desarrollo en la carrera administrativa, en igualdad de condiciones y para todas las personas sin distinción; por otra, las diseñadas para promover la conciliación de la vida personal con la laboral. Es obvio que en ambos casos se evidencia la mirada de género en la aplicación de medidas que, de una u otra manera, fortalecen estas miradas desde la perspectiva pública y garantizan la promoción a diferentes espacios de tomas de decisiones.

No pueden desconocerse por último, las cuestiones asociadas al salario y otros beneficios en el ámbito de la gestión pública, así como la consagración en compromisos internacionales que desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han potenciado la no discriminación y la igualdad en la remuneración de la mano de obra entre mujeres y hombres y no discriminación, lo que repercute en los niveles de protección jurídica y garantiza la mayor integración en condiciones de igualdad<sup>5</sup>.

En correspondencia con las valoraciones precedentes, y aunque la función pública tiene un papel principal para el logro de estos fines, hay que reconocer que su protagonismo no es exclusivo en cuestiones de esta naturaleza, pues en consonancia con los valores ya defendidos, es indispensable la vinculación con los diferentes actores sociales. Ello fortalece las relaciones sociedad-Estado y, además, fomenta la corresponsabilidad para la equidad.

#### **4. REFORMAS PARA INSTITUCIONALIZAR LA PERSPECTIVA GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: NOTAS NECESARIAS**

En las condiciones actuales del desarrollo, hoy es un gran reto institucionalizar la cuestión de género en la Administración Pública para generar mayores niveles de participación de todos en estos espacios. En tal sentido pueden destacarse las consideraciones de Fernández Mendoza (2014, p. 97-98) cuando reconoce que “Para institucionalizar el género en el Estado, son requerimientos necesarios e indispensables: los cambios en las leyes y normas generales y específicas de las instituciones públicas; así como adoptar estrategias variadas como la igualdad

<sup>5</sup>En este caso se resaltan los convenios No. 100 y 111 de la OIT como antesala para protección integral en el ámbito laboral. Un análisis a este respecto puede verse en Time for Equality at Work (2003), Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference, 91st Session.



de oportunidades, las acciones afirmativas, la transversalidad y otros instrumentos, todas regidas por una amplia noción de igualdad que combata explícitamente las causas múltiples y entrelazadas que producen y reproducen la desigualdad de género”.

Todo ello facilita el reforzamiento de las cuestiones de género en la Administración Pública de cara a estimular también la participación. De lo que se colige, como destaca la propia autora de referencia (2014, p. 97-98) que “los requisitos favorables para institucionalizar la perspectiva de género en el Estado son: • La voluntad política de las autoridades; • El diagnóstico integral y profundo de las relaciones de género; • Contar con estadísticas desagregadas por sexo e indicadores de género; • Presupuestos públicos sensibles al género, y • Participación política de las mujeres y acceso a puestos y procesos de toma de decisión”.

La incorporación de una perspectiva de género en el ejercicio de la función administrativa ha motivado el diseño de políticas que instrumentan y coadyuvan a la gestión colectiva. En el tema de las políticas públicas ha habido varias cuestiones a significar. Sin embargo, pueden resaltarse tres elementos esenciales para la cumplimentación de sus fines en lo que a la paridad de género se refiere. Primero, qué se pretende con esas políticas; en segundo lugar, cómo se diseñan y articulan en el marco de la gestión pública en general y el resto de las políticas; y por último, más asociado a su alcance y eficacia, qué efectos pueden llegar a tener, lo que también depende en buena medida del cómo y para qué se implementan.

Sobre este particular, el diseño de políticas públicas en torno al principio de igualdad y no discriminación en razón de género, que vayan desde la protección jurídica de las mujeres hasta la articulación de acciones que de manera concreta permitan corregir posibles discriminaciones como consecuencia de prácticas sociales –también denominadas medidas de acción afirmativa– resulta esencial para el logro de estos fines.

En este sentido, particular atención merece el diseño de acciones afirmativas lo que ha sido un tema de debate, como destaca Kemelmajer de Carlucci (2003) y que también tiene una lectura desde la perspectiva pública. Sin embargo, pese a las diversas opiniones, al respecto la propia Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) reconoce en su apartado 4 que: “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. Así, las acciones afirmativas no deben ser discriminatorias, máxime si su existencia está determinada por las condicionantes que la motivaron, lo que incentiva la responsabilidad estatal en torno a su ordenación, seguimiento y control<sup>6</sup>.

Al respecto, en torno a la paridad se aprecian opiniones muy diversas ya sea a favor o en contra, por lo complejo que resulta su aplicación en dependencia de las condiciones de cada región o país en particular. Con todo, lo cierto es que, como apunta Rosario Tur Ausina (2005, p. 116), “[...] sobre la paridad existen muchas divergencias y una alta incompreensión derivada, a nuestro juicio, de su errónea visión como regla de aplicación automática que contradice postulados constitucionales, cuando se trata de un principio que, en cuanto dimensión específica de la igualdad, ha de llevarse a la práctica y concretarse en cuanto tal, es decir, atendiendo al contexto y a las circunstancias particulares, desde el respeto a otros derechos y principios constitucionales, fundamentalmente a los principios de mérito y capacidad, y en aplicación de criterios de proporcionalidad”.

De esta forma se destaca desde el mandato de la IV Conferencia Mundial sobre las mujeres, Beijing 1995, cuando exige en su apartado 190-a: “Comprometerse a establecer el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres

<sup>6</sup> Claro que, esta valoración debe corresponderse con la recomendación general 25 del Comité de la CEDAW sobre las medidas especiales de carácter temporal cuando dispone en su párrafo 10: “La situación de la mujer no mejorará mientras las causas subyacentes de la discriminación contra ella y de su desigualdad no se aborden de manera efectiva. La vida de la mujer y la vida del hombre deben enfocarse teniendo en cuenta su contexto y deben adoptarse medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas de modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder masculinos determinados históricamente” disponible [https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf), fecha de consulta: 2021-09-03.



en los órganos y comités gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura, incluidas, entre otras cosas, la fijación de objetivos concretos y medidas de aplicación a fin de aumentar sustancialmente el número de mujeres con miras a lograr una representación paritaria de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de las mujeres, en todos los puestos gubernamentales y de la administración pública”.

En este sentido, puede notarse que aunque en órganos que son electivos, pesa mucho la cultura y percepción ciudadana en torno a estos temas, en órganos donde el acceso es por designación o por concurso, pesan además, las políticas para el empleo y la designación de puestos de dirección. De lo que se trata en definitiva es de establecer garantías que posibiliten la igualdad de acceso de las mujeres, así como su participación plena en las estructuras de poder público. Relacionado con lo anterior, también resalta en el diseño de las políticas la perspectiva de la integralidad, que ha sido reconocida como condición esencial para su ordenación. De esta forma, la integralidad atraviesa por tener un enfoque de este tipo en la conformación de la política, su puesta en marcha y la evaluación de su impacto. Ello supone, a su vez, la integración de las mujeres en cada uno de estos procesos, máxime que también a ella competen.

En esa línea de razonamiento, la preocupación internacional en torno al género que se encausa a través de la ya mencionada Plataforma de Acción de Beijing, incorpora la necesidad de “elaborar medios teóricos y metodológicos para incorporar la perspectiva de género en todos los aspectos de la formulación de políticas económicas, incluida la planificación y los programas de ajuste estructural”, lo que mandata para los diferentes actores políticos la articulación coherente del género en los diferentes ámbitos de actuación de la sociedad. Involucrar a todas y todos en el proceso de reformas del sector público es fundamental para lograr las transformaciones que se requieren en este ámbito.

En general, los procesos de reforma y modernización de la Administración Pública estimulan el fortalecimiento de institucionalidad y, en consecuencia, la eficacia y eficiencia en el sector público. Articularlos en función de la inclusión social, con un enfoque de género, contribuye también al perfeccionamiento de la gestión colectiva y, por ende, la credibilidad y confianza de la ciudadanía sobre esta actividad. Hacerlo desde el gobierno abierto, garantiza como reconoce Sánchez González (2015, p. 69) que: “la participación ciudadana vuelve a ser incorporada como parte esencial de una nueva estrategia de gobierno colaborativo, horizontal y que incluye a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos en el diseño de las políticas públicas y en la construcción del espacio público. La administración pública actual debe incorporar canales de comunicación con la participación de los ciudadanos, no sólo en forma discursiva y en los programas de gobierno, sino con acciones efectivas que cada vez más hagan coparticipes a los ciudadanos en los asuntos públicos”.

## 5. UN ALTO EN CUBA A PROPÓSITO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2019: RETOS Y PERSPECTIVAS PARA EL DEBATE

En un momento histórico como este, y en el marco de algunas de las preocupaciones iberoamericanas, Cuba también revisa los temas asociados con la modernización de la Administración Pública, donde las cuestiones de género se insertan dentro de la agenda política, como parte de los objetivos prioritarios en pos de potenciar la presencia de la ciudadanía en las diferentes esferas de la sociedad. En este sentido, son innumerables las transformaciones a las que está abocada la Administración Pública, ya sea a lo interno o a lo externo de ella, lo que en algunos casos trasciende los temas objeto de análisis, para lo cual las investigaciones que se desarrollan en el contexto nacional pueden dar cuenta de ello<sup>7</sup>. Esto explica que las soluciones a cada uno de los desafíos de la Administración Pública no pueden limitarse al análisis de la equidad desde este contexto. Sin embargo, poner sobre la valoración

<sup>7</sup> Un estudio introductorio sobre esta cuestión puede consultarse en MATILLA CORREA, Andry (2012), “Panorama general del Derecho Administrativo en Cuba”, en Santiago González-Vara Ibáñez (Dir.), *El Derecho Administrativo iberoamericano*, Madrid, España, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.



un tema como este desde del Derecho Público y el Derecho Administrativo nacional, en particular, más que para las mujeres –como pudieran limitarse a pensar algunos–, puede ser una contribución al avance y desarrollo que demanda el sector público nacional en algunas de sus esferas de actuación.

Sin lugar a dudas, lo avanzado hasta el momento en materia de igualdad es una fortaleza. El reconocimiento en el régimen jurídico nacional de las relaciones en condiciones igualdad entre mujeres y hombres no es casual, todo lo contrario, tiene su base en los fundamentos constitucionales del texto de 1976, lo que trae cauce también de los avances y desafíos que históricamente se han ido consagrando con realidades, primero y en lo jurídico, después, ante el protagonismo de las mujeres en las diferentes tareas de la sociedad por más de seis décadas. Sin pretender abarcar toda la historia sobre este tema –de lo que dan cuenta también algunas investigaciones–, dos cuestiones esenciales merecen significarse para las modificaciones posteriores sobre esta temática en Cuba.

Desde el punto de vista histórico, la realización en La Habana de la primera Conferencia regional sobre la Integración de las mujeres en el desarrollo económico y social de América Latina en el año 1977, marcó un hito en el diseño de las pautas generales de actuación en torno a estos temas. A lo anterior se adiciona, la aprobación en el año 1979 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las mujeres (CEDAW); siendo nuestro país primero en firmar (6 de marzo de 1980) y segundo en ratificar (17 de julio de 1980), como evidencia de la voluntad política a este respecto. Ello se completó con el propósito de introducir reformas, a raíz de la Plataforma de Beijing 1995 en sede nacional, lo que motivó la elaboración del Plan de acción nacional de seguimiento a Beijing, que incorporó las demandas de los documentos precedentes –aprobado por acuerdo del Consejo de Estado el 7 de abril de 1997 y publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, el 5 de mayo de ese año–, siendo un elemento a significar hasta ese momento para el abordaje de manera transversal la tutela de los derechos de las mujeres a través de diferentes políticas. El plan detallaba las cuestiones en torno a este tema, y sirvió durante un período como referente al tratamiento de la participación igualitaria de las mujeres. En este sentido, resaltan en ese período y para el contexto nacional variadas investigaciones sobre el acceso de las mujeres a responsabilidades de dirección<sup>8</sup>.

A los avances anteriores se adiciona la reciente aprobación del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres en Cuba, a través del Decreto Presidencial No.198<sup>9</sup> que como agenda del Estado en este propósito tiene como objetivo esencial “Promover el avance de las mujeres y la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades, refrendados en la Constitución de la República de Cuba, así como profundizar en los factores objetivos y subjetivos que, como expresiones de discriminación, persisten en la sociedad cubana y obstaculizan un mayor resultado en lo económico, político, social y familiar, con el fin de eliminarlos”.

De esta forma, se erige como referente principal vigente en todas las políticas de igualdad de la mujer. Este Programa Nacional se concreta a través de un Plan de Acción que contiene como eje transversal la igualdad de género y contempla el conjunto de acciones que permiten su ejecución y evaluación. Con especial atención en el área cuatro sobre el acceso a la toma de decisiones, específicamente en el ámbito administrativo se destaca la necesidad de “perfeccionar las políticas que posibiliten la promoción de las mujeres, a todos los niveles de toma de decisión a partir de su diversidad; evaluar periódicamente los resultados, así como dar continuidad en el trabajo a los análisis encaminados al cumplimiento de la política de cuadros y en particular lo referido a la promoción de las mujeres a cargos de dirección en los organismos de la Administración Central del Estado y en el Sistema Empresarial”. Ello se complementa además con la necesidad de “incluir dentro del sistema para la capacitación de cuadros a todos los niveles, en los centros formadores y de capacitación, la preparación en temas relativos a género para lograr la eliminación de patrones culturales sexistas que tiendan a reforzar conceptos y roles tradicionales que discriminan a las mujeres en su aporte y potencialidades”. A ello se adiciona la referencia a otros espacios de participación en

<sup>8</sup> A partir de aquí una sistematización en torno a estas investigaciones –desde algunos factores objetivos de índole socioeconómico; factores subjetivos de carácter ideológico y cultural; factores relacionados con las características concretas del proceso eleccionario y del trabajo de los órganos del Poder Popular– puede encontrarse en el trabajo de Mayda Álvarez Suárez (1998).

<sup>9</sup> Publicado en Gaceta Oficial No. 14 Extraordinaria de 8 de marzo de 2021.



el contexto público, con especial atención a los responsables y participantes como garantía para su seguimiento y realización.

No obstante lo anterior, en lo que se refiere a la participación de las mujeres, aún existen barreras en lo “cultural y en lo institucional”, claro que, el diseño de políticas en función de incorporar a las mujeres como parte del proceso de desarrollo del país, nos ha colocado en una posición cada vez más crítica en torno a este fenómeno, que incluso ha posibilitado su tratamiento y ordenación más allá de las barreras que en lo cultural se han impuesto desde la propia sociedad y que paulatinamente se han ido transformando.

Obviamente, se trata de un tema en el que el avance en la representación femenina ha sido gradual y sostenido en el tiempo y cuyos indicadores no son para nada despreciables en correspondencia con los diferentes escenarios socioeconómicos y políticos del país en cada momento histórico. En este proceso evolutivo puede verse el estudio “Mujeres cubanas 1958-2008: Estadísticas y Realidades (2008)”. Sin embargo, pudiera amenazar la creencia de que se trata de una meta cumplida. Del análisis de la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los momentos actuales, trasciende que aunque en varios escenarios nacionales las relaciones pueden indicar 50-50, o hasta mayoría en el caso de las mujeres, no se debe desconocer –como se valora en los inicios de este trabajo– qué análisis puede hacerse detrás de las cifras en pos de su perfeccionamiento.

En el contexto nacional se han realizado múltiples estudios que pueden resaltarse en torno a estos temas. Sin embargo, justo es significar que las principales valoraciones a este respecto han dirigido un poco más su enfoque a la presencia femenina en los órganos de representación del poder popular a los diferentes niveles, lo que se ha ido incrementando paulatinamente. Claro que, aunque en los órganos de representación popular la participación de las mujeres, muestra avances notables que la posicionan en los más altos niveles de decisión, en la Administración Pública las cifras no evidencian igual comportamiento, para lo que hay que trabajar de cara al perfeccionamiento de dicho posicionamiento en estos espacios de la vida pública<sup>10</sup>.

En el ámbito nacional, el incremento de la participación igualitaria de las mujeres en la gestión pública nacional atraviesa por buena parte de los desafíos que han estado en el centro de atención de las reformas administrativas en el contexto iberoamericano. La coyuntura de cambios en el sector público es propicia como oportunidad para impulsar nuevas transformaciones en términos de igualdad en la Administración Pública nacional. De lo que se trata es de ser aprovechar parte de las transformaciones en su organización y funcionamiento, pues los cambios que están desarrollándose en la estructura administrativa y que se avecinan para la gestión pública nacional demandan nuevas maneras de hacer, en las que el enfoque de género tiene un papel nada despreciable.

También como oportunidad debe resaltarse el cambio constitucional para el presente y para el futuro –precedido de un amplio proceso de participación–, en el que las mujeres tuvieron su espacio de participación en iguales condiciones que el hombre, lo que resultó favorable a ello. El momento que vive Cuba hoy es asimismo propicio para lograr una coherencia entre las políticas –que se han derivado de los compromisos internacionales no solo a nivel global, sino también regional– y la legislación nacional que se perfecciona; a lo que hay que poner atención en lo que se refiere a la perspectiva de género y sus correspondencias. Igualmente, el proceso legislativo que está desarrollándose de la mano de las modificaciones en las regulaciones que ordenan la actividad de la Administración Pública nacional puede servir para potenciar armonización, pero en lo posible como destaca González Ferrer (2020, p. 107) desde un lenguaje inclusivo y versus cualquier manifestación de discriminación.

El diseño político y el contexto socioeconómico cubano, como diversos son los condicionamientos históricos y propios de los sistemas de función pública, tiene en los nuevos fundamentos constitucionales de 2019 un anclaje para la ordenación de las cuestiones objeto de análisis, pero más que todo, representa un desafío no solo en el ámbito jurídico, sino además, y en especial, en lo institucional y cultural de la sociedad toda, que merece algunas valoraciones.

Una primera cuestión tiene su génesis en el preámbulo constitucional “yo quiero que la ley primera de la Repú-

<sup>10</sup> Una mirada general y de inicio puede verse el Mapa de las Mujeres en la política: 2019 de la Unión Parlamentaria y ONU-Mujeres que visualiza la participación de la mujer tanto en cargos ministeriales como en los parlamentos.



blica sea el culto de los cubanos a la dignidad plena del hombre”; fundamento histórico-ético-filosófico y pilar esencial para el buen hacer en el ejercicio de la función administrativa, en tanto se ubica al individuo y al valor dignidad en el centro de atención de la sociedad cubana. A ello se adiciona el con todos y para el bien de todos de la prédica martiana, como invitación constante a la participación de todos, y al mismo tiempo a la protección de los intereses de la mayoría, lo que se erige en objetivo permanente para el desarrollo de la función pública. Asimismo, en los fundamentos constitucionales están las premisas esenciales de la organización y funcionamiento administrativo en Cuba. El valor normativo de la preceptiva constitucional representa para la Administración Pública cubana no solo la obligatoriedad de sujeción a sus postulados, sino, además, la necesidad de velar por que en el ejercicio de la función administrativa no se irrespeten sus contenidos, criterio que se hace extensivo tanto a los procedimientos relativos a la creación de relaciones jurídico-administrativas como a los relacionados con la revisión de las decisiones de la Administración Pública en este ámbito de actuación.

El primer referente constitucional que reconoce para Cuba la condición de “Estado socialista de Derecho y de justicia social [...]”<sup>11</sup> refuerza la responsabilidad de este ente público en la realización del interés colectivo. Ello supone la tutela estatal de los derechos de todas las personas –con especial atención a los grupos más vulnerables que puedan existir en determinadas sociedades–, así como el diseño de garantías que estimulen su adecuado cumplimiento.

Es válido destacar, además, el tratamiento de la igualdad en lo que a la formulación de los derechos, deberes y garantías se refiere. Primero que todo se debe significar que la concepción de la igualdad implica tanto el derecho fundamental, como el prerrequisito indispensable para el ejercicio y disfrute de derechos y deberes. Así, y resultando ser un valor informador de la actuación estatal y para la ordenación de las relaciones de la ciudadanía con el poder público, la igualdad no debe interpretarse solo como el derecho, sino también, como igualdad en el acceso y oportunidades en el ámbito de actuación administrativa, cuestión esencial para la ordenación de la función pública y la cumplimentación de los fines de interés general, lo que se traduce también en beneficio de la colectividad.

Lo anterior explica que desde los fundamentos constitucionales, se ancla la obligación jurídica sobre la que debe construirse el enfoque de género en la función pública. Entre los fines esenciales del Estado que se reconocen en el artículo 13 d) constitucional como parte de los fundamentos políticos, se encuentra la necesidad de “garantizar la igualdad efectiva en el disfrute y ejercicio de los derechos, y en el cumplimiento de los deberes consagrados en la Constitución y las leyes”. Esta referencia va más allá del reconocimiento formal de la igualdad, para mandar la responsabilidad de los poderes públicos en el cumplimiento de estos fines; en el entendido también de que no basta solo con la formulación constitucional del principio de igualdad, sino de que es necesario crear las garantías para su adecuada realización. De esta forma, se dispone que sea atribución estatal el reconocimiento y garantía a la persona del goce y el ejercicio irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente de los derechos humanos, en correspondencia con los principios de progresividad, igualdad y no discriminación. Este mandato constitucional se hace extensivo a todos en el artículo 41 del texto, en lo que a su respeto y garantía se refiere; lo que se corresponde también con los fundamentos acerca de lo que se erige sobre el sistema de protección internacional de los derechos humanos de las mujeres. Claro, ya es criterio sentado que se trata de una temática que trasciende el reconocimiento expreso de la no discriminación y las garantías de orden material, institucional, que repercuten en la implementación del enfoque de género.

En esa línea de razonamiento, el artículo 42 introduce mandatos constitucionales de obligatorio seguimiento, cuando se analiza la cuestión de género en la función pública y que en esta oportunidad quedan reforzados. Igualmente, y en correspondencia con los compromisos internacionales anteriores, también se reconoce el acceso de todos a los servicios, lo que limita posibles obstáculos que puedan crearse para el ejercicio de la función pública, ya

<sup>11</sup> Véase artículo primero de la Constitución de la República de Cuba, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición Extraordinaria, No. 5, de 10 de abril de 2019, que dispone: “Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos como república unitaria e indivisible, fundada en el trabajo, la dignidad, el humanismo y la ética de sus ciudadanos para el disfrute de la libertad, la equidad, la igualdad, la solidaridad, el bienestar y la prosperidad individual y colectiva”.



sea a través de círculos infantiles, seminternados escolares, casas de atención a ancianos, o como en el caso de la salud, educación, entre otros, a los que se adiciona la “calidad” como exigencia indispensable para su adecuada prestación.

En beneficio de los intereses de la colectividad, y sin desconocer las individualidades de cada quien, se concede a las mujeres y a los hombres iguales derechos y responsabilidades en lo económico, político, cultural, laboral, social, familiar y en cualquier otro ámbito, responsabilizando al Estado del diseño de garantías que aseguren para ambos las mismas oportunidades y posibilidades. Sobre este particular, queda claro para la participación de las mujeres en todas las esferas sociales, incluyendo la gestión pública que se articula desde la integración para el desarrollo. Asimismo, el 43 constitucional deja claro, en lo que se refiere a la capacitación y presencia en la sociedad, la obligación jurídica del Estado de propiciar con especial atención –y de manera afirmativa– el desarrollo integral de las mujeres y su plena participación social.

Del mismo modo, se establece constitucionalmente que corresponde al Estado el aseguramiento del ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, la protección de las mujeres ante la violencia de género, en cualquiera de sus manifestaciones y espacios, y crea los mecanismos institucionales y legales para ello; todo lo cual sirve para el incentivo de la mayor participación de las mujeres en las diferentes esferas de gestión pública de la sociedad, como condición prioritaria para el desarrollo.

Es un mandato constitucional del artículo 44 y en consecuencia, también es responsabilidad de los poderes públicos en el contexto nacional la creación de condiciones para garantizar la igualdad de los seres humanos, como evidencia de proyección constitucional de las medidas de acción afirmativa. A ello súmese la educación de las personas desde la más temprana edad en el respeto a este principio –para transformar patrones de conducta tradicionales– en pos de la participación equitativa entre todos. Se reconoce además, como exigencia normativa, que el Estado debe hacer efectivo este derecho con la implementación de políticas públicas y leyes para potenciar la inclusión social y la salvaguarda de los derechos de las personas cuya condición lo requieran. Todo ello refuerza las valoraciones precedentes, en función de garantizar, como parte de las prioridades nacionales, la equidad, extendida al ámbito público; sin que ello redunde en el menoscabo de los derechos de los demás, la seguridad colectiva, el bienestar general, el respeto al orden público, a la Constitución y a las leyes.

A lo anterior hay que adicionar, por la multidisciplinariedad de un tema como este, que aunque se refuerza la reconocida responsabilidad estatal es de resaltar también, el papel de familia y la escuela como espacios importantes para la socialización, con particular atención en las diferentes miradas a las relaciones entre mujeres y hombres en las esferas de toma de decisión en la vida pública.

Unido a los presupuestos generales de la igualdad, la democracia –como fundamento del ejercicio del poder público– constituye una de las bases esenciales en lo que se refiere a la participación en la vida pública. En este sentido, dos cuestiones merecen destacarse en el ámbito constitucional. Por un lado, de lo que se trata es de la participación de todos no solo en la gestión pública propiamente dicha, sino en el diseño de políticas públicas que serán de posterior aplicación para garantizar el fortalecimiento de las relaciones Estado-sociedad, como requisito indispensable para su ordenación y, en consecuencia, el logro de la buena Administración. De esta forma, se dispone en el artículo 204 constitucional –en correspondencia con los compromisos internacionales– que “Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular y a participar, con ese propósito, en la forma prevista en la ley, en elecciones periódicas, plebiscitos y referendos populares, que serán de voto libre, igual, directo y secreto [...]”. Se reconoce así el derecho a participar en la vida pública tanto para mujeres como para hombres, lo que pudiera hacerse extensivo también al ámbito administrativo.

Por el otro lado, especial atención merece la forma de participación a través de la clásica representación política en Cuba –con sus reconocidos avances y desafíos en el contexto nacional–, como presupuesto para la posterior legitimación de la participación en la gestión del interés colectivo, y consecuentemente, para la credibilidad en ese sistema. En la medida que los entes representativos estimulen políticas inclusivas, las estructuras públicas designadas nacerán bajo estos presupuestos como garantía de los vínculos entre ellos. En la medida que se eleven los

mecanismos de participación de las mujeres en los órganos de elección popular, se ofrece también una oportunidad para potenciar la representación en la Administración Pública, en tanto se establezcan políticas para dialogar con los diferentes actores sociales al momento de su diseño, lo que repercutirá en su implementación.

En relación con las valoraciones precedentes, el tema del control merece un aparte. Téngase en cuenta que el control de las disposiciones constitucionales es garantía esencial para evitar las brechas que entre el Derecho y la realidad puedan crearse a los fines de ordenar lo que se refiere a las relaciones entre mujeres y hombres. Obviamente, por la trascendencia de estos temas no puede quedar solo al aparato estatal los mecanismos para promover en exclusiva el control de la actividad de la Administración Pública, sino que resulta necesario también poner en manos de los administrados –en nombre de esa dignidad– los medios para la defensa per se de sus derechos, cuya adecuada implementación puede ser una apuesta segura por la protección de los derechos ciudadanos frente al aparato administrativo, la eficacia y eficiencia en la actividad de control de la Administración Pública, así como el cumplimiento de los fines de interés general.

A las cubanas y cubanos les asiste el derecho constitucional de participar no solo en la conformación del poder del Estado, sino además en su ejercicio y control, lo que para el desarrollo de la función administrativa puede asociarse a las diferentes formas de participación democrática en la gestión pública, al derecho a pronunciarse sobre la rendición de cuentas, a desempeñar funciones y cargos públicos, así como a estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado. Sin embargo, de lo que se trata es de incentivar la participación igualitaria en la gestión pública para el fortalecimiento de las relaciones de la ciudadanía con la Administración Pública.

La propia heterogeneidad que caracteriza la Administración Pública no solo a nivel nacional, sino también a nivel local, fundamenta la necesidad de establecer estrategias que, en los marcos de la igualdad, no desconozca las particularidades de cada entidad pública, en aras de la cumplimentación de sus fines.

Como se ha destacado por el INAP (1995, p. 15): “En un mundo tan heterogéneo como el de las administraciones públicas es absurdo, en aras de un principio de igualdad mal entendido, intentar mantener una función pública y una gestión de recursos humanos uniformes. El régimen de función pública y las prácticas de gestión de personal deben flexibilizarse, adaptándose a las características y a las necesidades de cada organismo público. Por otro lado, la gestión de recursos humanos debe desconcentrarse, transfiriendo responsabilidades operativas a los departamentos y estos otorgando la confianza a sus directivos de línea. Los servicios centrales de personal deberán, en paralelo, adoptar un rol estratégico de diseño de políticas, apoyo y capacitación para la gestión y evaluación y control de resultados”. Ello ha motivado la especial atención que se ha prestado a los mecanismos que favorezcan la descentralización, con especial atención a algunas esferas a nivel local, lo que fortalece la democracia, sobre todo en sus aportes para la gestión del desarrollo.

Por supuesto, al proceso de descentralización y autonomía que se articula a nivel municipal debiera venir acompañado de una mayor representatividad de las mujeres en la gestión local. De ello se derivan algunas interrogantes: ¿qué acciones se implementan para fomentar igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a nivel local?, ¿qué características tienen las relaciones de cooperación y coordinación que tienen lugar entre la Administración local?, ¿cómo se ordenan estas relaciones en el espacio más cercano al ciudadano?

Algunos de los cambios que se avizoran ya han comenzado a ver sus frutos con el reconocimiento normativo de la autonomía municipal y su repercusión para el desarrollo de las localidades.<sup>12</sup> Desde estos presupuestos, se debe significar que las particularidades y condicionantes que tienen lugar a nivel local no siempre son las que se aprecian a nivel nacional –aunque se deben relacionar–, lo que fundamenta la importancia de intencionar las cuestiones de género en los diferentes territorios del país. El nuevo escenario es propicio también para el control, desde la localidad, de la integración en clave de género. No hay que perder de vista que puede darse una brecha entre la formulación y la implementación de las políticas a este respecto –de ahí la importancia del control en la preparación de la política, con especial atención a los principales destinatarios de ella para su implementación.

<sup>12</sup> Un estudio de cara a los principales desafíos puede leerse en la investigación coordinada por Pérez Hernández, Lissette y Díaz Legón, Orestes J. (2015), ¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local, Editorial UH, La Habana.



Como presupuesto de lo anterior, resulta vital tener acceso a la información –como se dispone constitucionalmente– para que sea más viable la participación, y por ende el control. Hay avances, pero todavía queda por hacer en las consultas a nivel local o en las experiencias de control de la prestación de los servicios públicos cuya implementación es un reto permanente; todo ello a los efectos de que la política pública sea transformadora de las condiciones reales que existen en torno a este fenómeno.

A lo anterior súmese el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 (PNDES), elaborado por el Gobierno cubano para lo que dedica uno de sus objetivos esenciales, instrumento que sirve para integrar las metas de los ODS en nuestro país, en tanto favorece la ordenación, también de manera transversal, de la protección de los derechos humanos de las mujeres. Lo más interesante del plan es que ha logrado poner, para la agenda pública cubana hacia 2030, el tema de la igualdad de manera prioritaria para el país y, consecuentemente, como exigencia transversal para las políticas nacionales que se creen. Ello favorece la ya mencionada institucionalización de la perspectiva de género, con especial atención a lo relacionado con la participación política de las mujeres.

Entre los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos (2017, p. 24-25) resalta el referido al desarrollo humano, equidad y justicia, en el que se reconoce: “Es esencial alcanzar niveles efectivos de participación de la población en todos los órdenes de la vida económica, política y social, [...] pues de lo que se trata es de una concepción integradora y multidimensional del desarrollo, que permita que los disímiles actores sociales desplieguen sus potencialidades, en aras de alcanzar niveles de participación que permitan alinear proyectos individuales y familiares con el proyecto social”.

Resultado de lo anterior justo es reconocer que en los predios nacionales, la representación de las mujeres en la toma de decisiones ha ido in crescendo, lo que resulta claramente visible de la llegada a los espacios de gestión pública y evidencia una realidad no despreciable cuando se analiza la participación política de las mujeres. En este sentido, aunque se ha ido transformando el prototipo tradicional de participación de las mujeres en esta esfera, lo que repercute en la gestión administrativa y estimula los cambios institucionales y sobre todo en la cultura organizacional para una mejor gestión, ello no desconoce retos que a lo interno todavía persisten.

Sin desconocer los cambios acaecidos en la organización y funcionamiento de la Administración Pública de 1976 hasta la fecha, el estudio de Rodríguez Fernández (2015) se concentra en el Gobierno cubano desde una visión normativa, lo que ha servido como punto de partida para algunas valoraciones. En este sentido, y del estudio realizado a este respecto se adelantan dos resultados preliminares que arrojó el análisis.

De una parte, que en la esfera de la Administración Pública, en lo que se refiere a las máximas instancias de dirección de los organismos de la Administración Central del Estado, aún es limitado el nivel de participación respecto a los hombres, destacándose la presencia de las mujeres –en los últimos tiempos– en los sectores de la economía, las finanzas y sobre todo en la auditoría y control de las mismas, lo que muestra su efectividad y la confianza depositada en el papel protagónico de las mujeres para controlar los procesos. De otra parte, nótese que como promedio general la estabilidad de las mujeres en estos cargos es ligeramente superior a la de los hombres, aun cuando estos han sido mayoría. Se destacan la permanencia de las ministras en los espacios de comercio interior, finanzas, el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente e industria alimentaria.

En esa misma línea, la publicación de la Encuesta nacional sobre igualdad de género (ENIG-2016), realizada en las diferentes provincias del país constituye un referente obligado cuando se analizan estos temas, con especial atención a los avances y posibles manifestaciones de desigualdades que aún existen. De estos resultados, se pueden coleccionar algunas valoraciones en torno al tema que se aborda, a los efectos de proyectar pautas para su perfeccionamiento.

De esta forma, el informe de resultados de la ENIG (2018, p. 27) en lo que se refería a las concepciones, mitos y estereotipos de género –específicamente respecto de la toma de decisiones y la capacidad de dirección–, arrojó que: “El 62 % de la población objeto de estudio está ‘en desacuerdo’ con que los hombres son mejores que las mujeres para tomar decisiones, lo perciben así mujeres (71 %) que hombres (52, 7 %). Un 44,8 % de los hombres está ‘de acuerdo’ o ‘de acuerdo en parte’ con esta afirmación, es decir, siguen considerando que los hombres son mejores para tomar decisiones que las mujeres, mientras que piensa así solo el 26,8 % de las mujeres”. Claro que, aunque



un sector nada despreciable en su mayoría confía en las mujeres para la toma de decisiones, lo cierto que continúa siendo un tema para debatir de cara a la significación social que ello representa.

En relación con lo anterior, puede destacarse, según la ENIG (2018, p. 28), que: “El 75 % de la población total prefiere sin diferencias, lo mismo a un hombre que a una mujer para dirigir. Cuando se declara preferencia por uno de ellos, el 12,1 % prefiere una mujer y el 12,9 % un hombre. Dichos resultados evidencian el reconocimiento logrado por las mujeres en la labor de dirección en nuestro país. El análisis de las opiniones según el sexo se comportó de la siguiente forma: el 73,7 % de los hombres y el 76,2 % de las mujeres prefieren para dirigir a cualquiera de los dos. Cuando se prefiere a uno de los dos, las mujeres eligen más a las mujeres (14,9 %) y los hombres (17%)”.

Estas valoraciones desde las experiencias de mujeres y hombres en torno a las cuestiones de género y la discriminación, aportan un basamento que permite el tratamiento de esta temática a partir de necesidades concretas asociadas a la organización y funcionamiento de las estructuras de poder, máxime porque en su mayoría se sigue confiando en ambos para dirigir. No obstante, es indiscutible que algunas de las valoraciones precedentes pudieran ser expresión de ciertos estereotipos que constituyan un límite a las potenciales de las mujeres en el sector público, interpretación que pudiera ser restrictiva respecto de sus reales potencialidades para decidir. Ello se explica por la complejidad que pudiera potenciarse desde condicionamientos personales o familiares hasta las limitaciones desde lo interno de las administraciones. Sobre este particular, algunos resultados, aunque no en su mayoría, siguen dejando recargada a las mujeres con las cuestiones del hogar e intencionado al hombre para la actividad pública, lo que sin lugar a dudas repercute en el acceso de las mujeres a los cargos públicos –que resulta más visible de las cifras precedentes– y como resultado, a su empoderamiento en las diferentes esferas de la sociedad.

Muy relacionado con lo anterior, el informe final de resultados de la ENIG (2018, p. 27) arrojó que: “El 51,8 % de la población está ‘en desacuerdo’ con que los hombres son mejores para negociar que las mujeres (más mujeres que hombres, 59,1 % y 44,3 %, respectivamente). Es decir, la mayor parte de los hombres sigue pensando que ellos son mejores para negociar que las mujeres (53,6 % de los hombres y 38,3 % de las mujeres)”.

Por supuesto, si se mira desde los avances en relación con las concepciones y valoraciones de género, en comparación con estudios precedentes, la propia ENIG (2016, p. 57) reconoce los avances en la capacidad de las mujeres para tomar decisiones y dirigir, y en correspondencia y preferencia, por cualquiera de los dos para esa actividad, resalta que: “En 1989, el 60,4 % prefería a cualquiera de los dos, y en la actualidad se pronuncia así un 75 %”. Claro que, aunque se avanza, de lo que se trata es de identificar las causas que en lo social, institucional y cultural, repercute en la concepción que se defiende y que obviamente puede generar brechas en la igualdad de género, para luego trabajar en pos del perfeccionamiento de la inclusión de todos en el desarrollo de la gestión pública.

Desde una mirada precedente a este fenómeno, se reconoció por Álvarez Suárez (1998, p. 22) entre los principales aspectos en los que hay que trabajar para estimular un mayor acceso de las mujeres a la toma de decisiones en los diferentes niveles del poder –nacional y local: “La eliminación de estereotipos sexistas que encasillan a las mujeres en los roles tradicionales de esposa y madre, condicionan una inequitativa distribución de tareas domésticas y limitan la valoración de sus posibilidades reales para dirigir; la sensibilización en cuestiones de género de dirigentes y funcionarios de todos los niveles de dirección estatales, y de las organizaciones políticas y comunitarias, y de la propia mujer, a fin de continuar elevando su autoestima y la conciencia de la importancia de su aporte al desarrollo social; el mejoramiento de los servicios de apoyo al hogar que alivian la carga de las responsabilidades domésticas, fundamentalmente las relacionadas con el cuidado de niños y niñas, en la medida que las condiciones económicas del país así lo permitan; el desarrollo de la capacitación técnica, profesional y de dirección de las mujeres, para un mayor acceso al empleo y a los puestos decisorios”.

En lo anterior no se desconoce la persistencia de rezagos histórico-culturales, que repercuten en cómo se aprecian estas cuestiones desde la sociedad y cómo se trabaja en ello, como otra cuestión esencial. Claro está, en lo que se refiere a la gestión del interés colectivo –como se ha demostrado–, no pueden restringirse los análisis en exclusiva desde la Administración Pública, máxime si se tiene en cuenta su trascendencia para diferentes actores como la familia, la escuela, la comunidad o el propio entorno laboral, que en muchas ocasiones influye en cómo se ordenan las relaciones en el ámbito público para la toma de decisiones y, por ende, en la ubicación de las mujeres



para su acceso a niveles de dirección. A todo ello se suma el equilibrio que debe establecerse entre la vida personal y profesional, e incluso, las consecuencias que ello puede llegar a generar para la asunción de responsabilidades públicas. Experiencias nacionales sobre la maternidad y paternidad, al tiempo que reconocen la responsabilidad de madres y padres en la educación y formación integral de las nuevas generaciones, favorecen la equidad para la igualdad en el acceso a los puestos administrativos.

La promulgación el 13 de agosto de 2003 del Decreto-Ley No. 234, “De la Maternidad de la Trabajadora”, que introduce en su artículo 16, que: “Una vez concluida la licencia postnatal, así como la etapa de lactancia materna que debe garantizarse para propiciar el mejor desarrollo de niños y niñas, la madre y el padre pueden decidir cuál de ellos cuidará al hijo o hija, la forma en que se distribuirán dicha responsabilidad hasta el primer año de vida y quién devengará la prestación social que se establece en el artículo anterior [...]”, lo que significó un paso de avance de cara a las garantías para la realización de este derecho. Sin embargo y pese a su reconocimiento jurídico, los propios informes de Cuba a la CEDAW (2013) dan cuenta de la necesidad de continuar trabajando en divulgación de su contenido y alcance a los efectos de una mayor utilización de estos beneficios frente a las percepciones sociales que aún constituyen un límite al disfrute de estos derechos.<sup>13</sup>

En este sentido, aunque se llama la atención sobre los programas y planes a nivel local y nacional, los cuales han tenido visibilidad en algunos de los resultados de participación política de las mujeres, específicamente en sede administrativa, también sigue siendo un reto para Cuba, la deconstrucción de concepciones tradicionales, mitos y estereotipos de género, que pudieran limitar la presencia de las mujeres en estos espacios e incluso su integración para la instrumentación de los mismos. Percepciones sociales –que aunque han ido modificándose– trascienden a los obstáculos, algunos conscientes y otros no, para el acceso a las oportunidades, lo que repercute en la consecución de los fines de interés general, es una cuestión que requiere un llamado de atención a los fines de su perfeccionamiento; ya desde los mecanismos creados para la participación en la gestión colectiva, así como desde el fomento permanente de una cultura de respeto e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el desarrollo de la sociedad.

## 6. CONCLUSIONES

El contexto de transformaciones que tiene lugar en el sector público en el ámbito regional y local ofrece un marco propicio para incrementar la participación de las mujeres en los espacios públicos de la vida social. De esta forma, la igualdad, como un referente obligado para la adecuada ordenación de las relaciones jurídico-administrativas, supone la no discriminación entre mujeres y hombres y, en consecuencia, el diseño de medidas de acción positiva que contribuyan a palear estos obstáculos en el ejercicio de la función pública.

Al respecto, los nuevos fundamentos constitucionales –en consonancia con los compromisos internacionales– refuerzan políticas ya sentadas y estimulan otras en torno a la paridad en el sector público. En este sentido, representan per se una garantía formal, que pone en los fines del Estado desafíos trascendentales y permanentes para la realización del Estado de Derecho y de justicia social, lo que tiene una repercusión directa para la igualdad de género en la Administración Pública. Unido a lo anterior, resalta también en la esencia de la actuación estatal, la promoción de un desarrollo sostenible que asegure la prosperidad no solo individual, sino también la colectiva y, por consiguiente, favorezca la obtención de mayores niveles de equidad y justicia social en el contexto patrio. Ello atravesaría no solo porque desde el Estado se fomenten las vías para participar, sino además en nombre de la garantía de la dignidad plena de las personas, se estimulen los medios para el control, lo que permitiría no solo la preservación de los espacios en los que son notables los avances del proyecto social, sino además multiplicarlos y desarrollarlos en la medida que las condiciones lo permitan.

Un enfoque integral de las políticas públicas de género –como ya ha sido sentado de estudios precedentes–

<sup>13</sup> Con especial atención puede revisarse Informes de Cuba a la CEDAW, así como Observaciones finales comité CEDAW sobre los informes periódicos a este respecto.



garantizaría una mayor consolidación de la democracia, la inclusión y la cohesión social, así como del desarrollo y el crecimiento económico nacional. Asimismo, el diseño e implementación de políticas públicas a este respecto, además de contribuir a eliminar desigualdades, es un mecanismo en pos de la garantía de protección de los derechos humanos de las mujeres en su diversidad y de que estimule la ya mencionada institucionalización de la perspectiva de género. A pesar de las limitaciones, de lo que se trata es de seguir apostando en el contexto nacional por la realización plena de la dignidad humana; sirvan pues estas valoraciones para un debate inicial a los fines de los cambios por implementar en el sector público.

## REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ SUÁREZ, Mayda. Mujer y poder en Cuba. **Temas**, La Habana, Cuba n. 14, p. 13-25, abr./jun. 1998.
- ÁLVAREZ VILLALOBOS, Alma. **Las mujeres y la Administración Pública: Mucho ruido y, ¿cuántas nueces?**, en Las mujeres en la Administración Pública. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.
- BAÑO LEÓN, José María. La igualdad como derecho público subjetivo. **Revista de Administración Pública**, n. 114, p. 179-195, septiembre/diciembre. 1987.
- BÁRCENA, Alicia. **Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible**. CEPAL-ONU. Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/tabloide%20%20C3%BAltimo.pdf>, Acceso en: 10 abr. 2019.
- BOBBIO, NORBERTO. **Igualdad y libertad, Introducción de Gregorio Peces-Barba, I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona**. Barcelona, España: Ed. Paidós, 1993.
- BOBES, Velia Cecilia. Participación vs. Identidad: Mujeres en el espacio público cubano. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 15, p.99-118, 1999.
- CALVIÑO, Manuel. **Cambiando la mentalidad...empezando por los jefes**. 2da. ed. La Habana, Cuba: Ed. Academia, 2014.
- CARAM LEÓN, Tania. **Mujer y poder en Cuba**. [S. l.: S. n.], 2005 Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/flacso/caram.pdf>. Acceso en: 01 jul. 2019.
- CARBONELL, Miguel. **El principio constitucional de igualdad: Lecturas de introducción**. 1ra. ed. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.
- CASTELAZO, José R. Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. **Revista de Administración Pública**, v. XLIV, n. 3, septiembre/diciembre. 2009.
- CEPAL. Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030, Naciones Unidas. In: **aprobada en la XII Conferencia Regional sobre las mujeres de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno del Uruguay**, celebrada en Montevideo del 25 al 28 de octubre de 2016, 2017.
- CIVIT ILLA, Mercè. **El nuevo Estatuto de Catalunya como instrumento para fortalecer y garantizar las polí-**



**ticas de mujeres.** en Teresa Freixes Sanjuán y Julia Sevilla Merino (Coords.), *Género, constitución y estatutos de autonomía*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005

CLAD. Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública. In: **X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado**, El Salvador, 2008.

CLAD. Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. In: **XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado**, Lisboa, Portugal, 2009.

CLAD. Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. In: **XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD**, Santo Domingo, República Dominicana. Constitución de la República de Cuba, publicada en Gaceta Oficial de la República de Cuba, edición Extraordinaria, No. 5, de 10 de abril de 2019, Cuba, 2010.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA. **Auditoría de Desempeño de la preparación para la implementación de los ODS, con énfasis en el ODS 5.** Disponible en: <http://www.contraloria.gob.cu/documentos/Informes%20de%20Auditoria/Informe%20%20Auditoria%20ODS%205%20Cuba1.pdf>. Acceso en: 01 jul. 2019.

CORONA GODÍNEZ, Mónica Patricia (Coord.) **Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública.** México: Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. **Manual de Derecho Administrativo.** 25ta. ed., Ed. Aranzadi S.A., Ed. Civitas-Thomson Reuters, 2014.

DUGUIT. **Manual de Derecho Constitucional.** Teoría general del Derecho y del Estado. Las libertades públicas. Organización política, 2da. ed. española, José G. Acuña (traducción y prólogo), Madrid, España, Francisco Beltrán, Librería española y extranjera, 1921.

El ABC de género en la Administración Pública. 1ra. ed., México, Instituto Nacional de las Mujeres-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género ENIG-2016. Informe de resultados** (2018). Centro de Estudios de las mujeres (CEM-FMC), Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE-ONEI), noviembre 2018.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. **Sistema de Derecho Administrativo.** Eds. Civitas-Thomson-Reuters, 2012.

FERNÁNDEZ MENDOZA, Carlota A. Igualdad de oportunidades para las mujeres en el Poder Ejecutivo Federal y Organismos autónomos, en Rosa I. Rodríguez Romero (Coord.), **Las mujeres en la Administración Pública.** México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.

GARCÍA CRUZ, Carmen, Aportaciones de UGT. Propuestas y acciones en el ámbito social. In: Teresa Freixes Sanjuán y Julia Sevilla Merino (Coords.), **Género, constitución y estatutos de autonomía.** Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**, tomo II, 11na. ed., Madrid, España: Eds. Thomson-Civitas, 2008.

GONZÁLEZ FERRER, Yamila. **Discriminación por estereotipos de género.** Herramientas para su enfrentamiento en el Derecho de las familias. Ediciones Olejnik., 2020.



INAP. Modernización y cambio en las administraciones públicas. **La misión del INAP**. Documento marco del instituto nacional de administración pública, en Documentos INAP, No. 2, 1995.

INAP. **Desarrollo y formación de los funcionarios públicos en el Reino Unido**. Marco de acción, Documentos INAP, No. 13.

INFORME de Cuba. Presentado ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra las mujeres, en **la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres**, (CEDAW), 2011.

INFORME de la Cuarta. **Conferencia Mundial sobre las mujeres Beijing**, 4 al 15 de septiembre de 1995, Nueva York, Estados Unidos, 1997.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. **Las acciones positivas en El principio constitucional de igualdad**. Lecturas de introducción. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.

MATILLA CORREA, Andry. Panorama general del Derecho Administrativo en Cuba, en Santiago González-Vara Ibáñez (Dir.), **El Derecho Administrativo iberoamericano**. Madrid, España: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

MONTAÑO, Sonia; PITANGUY, Jacqueline; LOBO, Thereza. **Las políticas públicas de género: un modelo para armar**. El caso de Brasil, en Serie Mujer y Desarrollo No.45, Naciones Unidas, CEPAL, Chile.

OFICINA de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Cuba (1999). **Plan de Acción Nacional de seguimiento a la Conferencia de Beijing**, reimpr. 2008, La Habana, Cuba, Ed. de las mujeres. 2003,

OIT-Time for Equality at Work. **Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, International Labour Conference**, 91st Session, en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_publ\\_9221128717\\_en.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_publ_9221128717_en.pdf), 23-02-2019, 2003.

ONEI- FMC-UMFA. **Mujeres cubanas 1958-2008: Estadísticas y Realidades**, La Habana, Cuba: [S. n.], 2008.

ONU-Mujeres. **La hora de la igualdad sustantiva Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano**. México: [S. n.], 2015.

ORTIZ DÍAZ, Marta. **El diálogo civil de las ONGs: un derecho constitucional**, en Teresa Freixes Sanjuán y Julia Sevilla Merino (Coords.), Género, constitución y estatutos de autonomía. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

PÉREZ HERNÁNDEZ, Lissette; DÍAZ LEGÓN, Orestes J. **¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local**. La Habana: Editorial UH, 2015.

PNUD. **Estudio Igualdad de género en la Administración Pública**. Nueva York, Estados Unidos: [s. n.], 2014.

PRIETO VALDÉS, Martha; MATILLA CORREA, Andry; PÉREZ GALLARDO, Leonardo B.; VALDÉS DÍAZ, Caridad del C. "Aproximación al estudio de algunos principios generales del Derecho y de su reconocimiento legal y jurisprudencial", en **Revista Jurídica**, La Habana, Cuba, año 8, n. 13, MINJUS, 2008.



REY MARTÍNEZ, Fernando. **El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo**. Colección Miradas 1, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2005.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Gobernanza, buena administración y gestión pública**, en [http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia\\_jaime\\_rodriguez\\_arana.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf).

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, YUMIL. **El Gobierno cubano desde una visión normativa**. La Habana: Ed. ONBC, 2015.

RUANO-SÁNCHEZ, Alexandra. La Igualdad de Género en la Función Pública del Estado Ecuatoriano, **Revista Ciencia UNEMI**, v. 8, n. 16, p. 107 – 119, diciembre. 2015.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ. La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. **Espacios Públicos**, v. 18, n. 43, p. 51-73, mayo-agosto, 2015. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 2015.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. **Derecho Administrativo**. Parte General, 6ta edición. Madrid: Ed. Tecnos, 2010.

SEVILLA MERINO, Julia. Paridad y Constitución, en Teresa Freixes Sanjuán y Julia Sevilla Merino (Coords.), **Género, Constitución y estatutos de autonomía**. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 205-236.

UNIÓN PARLAMENTARIA; ONU-MUJERES. **Mapa de las Mujeres en la política: 2019**, en <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2019/women-in-politics-2019-map-es.pdf?la=es&vs=3303>,

VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel. Los derechos humanos. Consideraciones teóricas de su legitimación en la Constitución cubana, en Lissette Pérez Hernández y Martha Prieto Valdés (Comp.) et al., **Temas de Derecho Constitucional cubano**. 2da. reimpr., Ciudad de La Habana, Cuba: Ed. Félix Varela, 2004.

VON BORRIES CONCA, Vincent. Reflexiones en torno al concepto de transversalización de género. Delineando una tipología para el análisis de sus expresiones empíricas. **Revista Punto Género**, n. 2, p. 9-29, octubre. 2012.

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. Vol. 1.