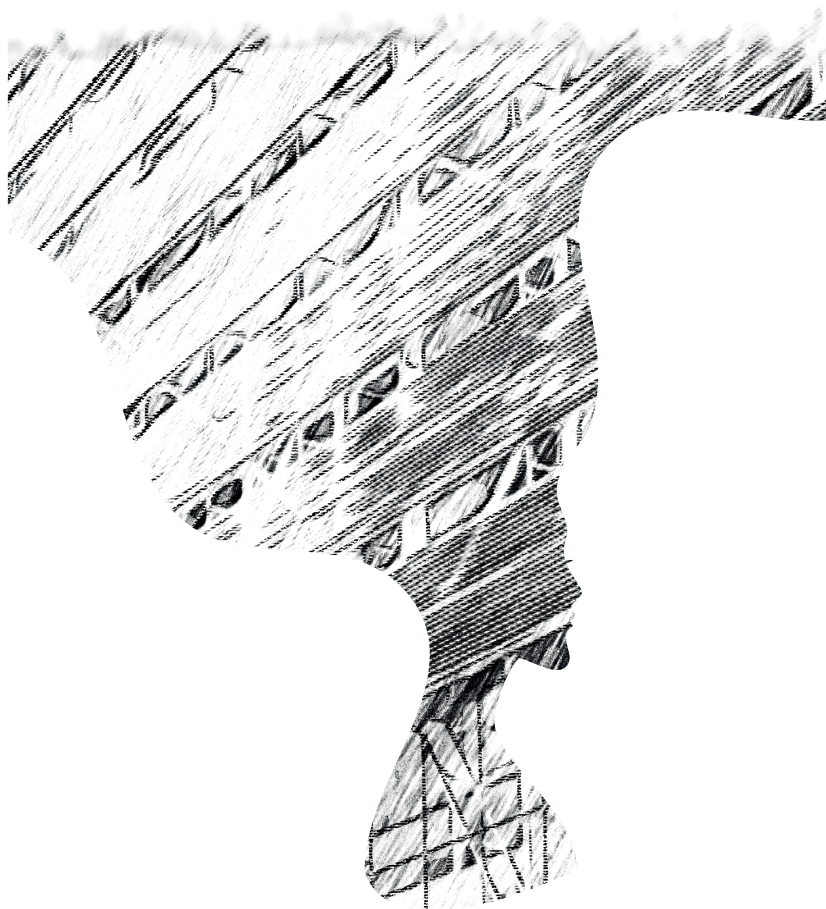


Irma Jara-Iñiguez

MUJERES EN LA DIRECCIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA, IGUALDAD Y VALOR PÚBLICO



CENTRO
LATINOAMERICANO DE
INTELIGENCIA
COLECTIVA



Editorial
IAEN

Mujeres en la dirección pública: gobernanza, igualdad y valor público

Irma Jara-Iñiguez

Autora



**Editorial
IAEN**



**CENTRO
LATINOAMERICANO DE
INTELIGENCIA
COLECTIVA**

Editorial IAEN, 2026.
305.4335
J371m
Jara-Iñiguez, Irma

Mujeres en la dirección pública: gobernanza, igualdad y valor público / Irma Jara Iñiguez — 1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, Esquel Clic Editorial, 2026.
304 p.; 15 x 21 cm (Colección editorial-Economía y sociedad)

ISBN electrónico: 978-9942-29-131-8

1. Administración Pública 2. Gestión Pública 3. Gobernanza 4. Mujeres
5. Género 6. Igualdad de Género 7. Mujeres-Administración Pública
8. Mujeres-Liderazgo 9. Liderazgo Femenino 10. Mujeres-Participación Política
y Administrativa I. Título

Este libro fue sometido a un proceso de revisión externa por pares mediante doble ciego. Además, se vincula con la línea 7 de investigación (Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio) y con la oferta académica del IAEN.

Colección editorial Economía y sociedad

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

Coedición: Esquel Clic Editorial

Dirección editorial: Elizabeth Salgado Coronel

Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Maquetación: Cristina Salcedo Rodríguez

Diseño y cuidado de interiores: Elizabeth Salgado Coronel

© IAEN, 2026

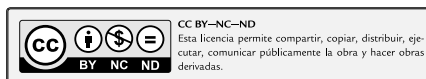


Tabla de contenido

8	Dedicatoria
10	Agradecimientos
12	Sobre la autora
14	Prefacio
18	Prólogo
22	Introducción
30	Capítulo 1 Mujeres y dirección pública: fundamentos conceptuales, históricos e interseccionales
122	Capítulo 2 Estructuras institucionales y políticas de igualdad en la alta dirección pública
172	Capítulo 3 Gobernanza, valor público y liderazgo femenino en la gestión pública
208	Capítulo 4 Retos, innovaciones y agenda futura para la igualdad sustantiva en la dirección pública
266	Conclusiones
272	Referencias bibliográficas

Dedicatoria

A mi madre, Blanca, raíz y guía de mi vida. De ella aprendí que dirigir no consiste solo en tomar decisiones, sino en hacerlo con honestidad, carácter, templanza y sentido de responsabilidad.

A mi hija, María Laura, por enseñarme a mirar desde la diversidad, a reconocer la dignidad de cada trayectoria y a comprender que liderar también requiere sensibilidad, escucha y apertura.

A mi hermana, Luz Marina, por su capacidad para abrir caminos y por su manera de ejercer el liderazgo desde la acción, la perseverancia y la confianza en sus propias capacidades.

A la memoria de mi abuela Victoria, por haberme enseñado la fe, la rectitud y la confianza serena con la que se atraviesan los momentos difíciles. Su legado espiritual ha guiado mi camino.

A las mujeres que, desde distintos lugares del servicio público, sostienen cada día la gestión del Estado con capacidad, compromiso y vocación. A aquellas que dirigen, resisten, cuidan, deciden, innovan y abren camino para otras, muchas veces en silencio y en medio de estructuras que todavía deben transformarse. Esta obra es también un homenaje a su trabajo, a su dignidad y a su contribución indispensable a una Administración pública más justa, íntegra e inclusiva.

Y a la memoria de todas las mujeres que, en el ejercicio de sus responsabilidades públicas, enfrentaron la violencia hasta entregar su vida. Que su compromiso con el servicio público permanezca como un llamado permanente a construir instituciones donde liderar nunca vuelva a significar poner en riesgo la propia vida.

Agradecimientos

Agradezco a la comunidad académica e institucional que ha acompañado la construcción de esta obra por ofrecer un espacio fértil para el pensamiento crítico, la reflexión colectiva y el compromiso público. Este libro se nutre de debates, experiencias, investigaciones y conversaciones sostenidas en torno a la dirección pública, la igualdad sustantiva, la integridad institucional y el valor de un Estado más inclusivo.

De manera especial, agradezco al IAEN y a Fundación Esquel, así como a las instancias editoriales que hacen posible la circulación de este trabajo, por su compromiso con la producción de conocimiento situado, crítico y socialmente relevante. Su apoyo permite que esta obra dialogue no solo con la academia, sino también con las instituciones, las organizaciones y las mujeres que día a día construyen una gestión pública más democrática e inclusiva.

Sobre la autora

Irma Jara-Iñiguez

Doctora en Administración y posdoctora con énfasis en América Latina y su inserción en el orden global. Es profesora e investigadora de la Escuela de Gobierno y Administración Pública de la Universidad de Posgrado del Estado-IAEN. Ha desarrollado una amplia trayectoria académica en Administración pública, transparencia, integridad, políticas públicas, liderazgo y gestión del talento humano. Cuenta con más de veinte años de experiencia profesional en gestión directiva pública y ha participado en proyectos para la transformación del Estado. Ha liderado proyectos de investigación sobre transparencia focalizada, rotación de directivos públicos, integridad y dirección pública. Tiene numerosas publicaciones académicas en revistas especializadas y libros, además de experiencia en consultoría y participación en redes nacionales e internacionales vinculadas con gobierno abierto y anticorrupción.

Correo electrónico: irma.jara@iaen.edu.ec

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6342-4068>

Prefacio

Este libro nace de una reflexión académica sostenida sobre la dirección pública, nutrida por la investigación y también por una experiencia cercana al ejercicio de la gestión pública. Durante años he observado, desde la gestión, la docencia y la investigación, que la presencia de mujeres en cargos directivos del Estado suele reconocerse como un avance, y lo es. Cada avance importa. Sin embargo, la celebración no debería impedirnos mirar con más detenimiento las condiciones en las que ese avance ocurre.

Llegar a un cargo no siempre significa contar con las mismas posibilidades de decidir, influir, permanecer o transformar. En la dirección pública, la autoridad no depende únicamente del nombramiento. También se construye en redes, códigos institucionales, márgenes de confianza, criterios de mérito, estilos de conducción aceptados y formas de legitimidad que no siempre se distribuyen de manera equitativa.

Este libro se sitúa en el campo de la Administración pública y propone mirar la dirección pública desde una perspectiva de género. Lo hace porque en la conducción de las instituciones se expresan con fuerza muchas de las tensiones del Estado contemporáneo. Se habla de mérito, pero no siempre se revisan las condiciones desde las cuales se compete. Se habla de liderazgo, pero no siempre se reconoce de la misma manera cuando lo ejercen mujeres. Se habla de gobernanza, pero no siempre se pregunta quiénes participan efectivamente en los espacios donde se define la orientación de lo público. Se habla de valor público, pero pocas veces se vincula esa discusión con la composición y las reglas internas de quienes toman decisiones.

La obra parte de una convicción central: la igualdad no se consolida solo porque exista en la norma ni porque se exprese en el discurso institucional. Requiere procesos, capacidades, datos, controles, culturas organizacionales y decisiones sostenidas. En la alta dirección pública, esa exigencia se vuelve todavía más clara,

porque ahí se combinan poder político, capacidad técnica, confianza, discrecionalidad, profesionalización y exposición pública. Por eso, mirar a las mujeres que ocupan cargos de dirección pública es también mirar cómo se organiza el poder en el Estado.

El análisis parte del reconocimiento de que el acceso de las mujeres a los espacios de dirección pública es resultado de importantes transformaciones normativas, institucionales y sociales a lo largo de décadas. La obra centra su atención en los procesos mediante los cuales esos cambios se traducen (o no) en oportunidades efectivas para ejercer funciones directivas dentro del Estado. Desde esa perspectiva, las referencias históricas y políticas constituyen el contexto necesario para el análisis, mientras que el énfasis se sitúa en comprender cómo esas transformaciones se expresan en las trayectorias y experiencias de las mujeres que ejercen funciones directivas en el Estado.

En América Latina, y particularmente en Ecuador, los avances normativos conviven con brechas persistentes. La presencia de mujeres en distintos espacios del Estado se ha ampliado, pero todavía subsisten inquietudes sobre la estabilidad de sus trayectorias, la distribución de responsabilidades estratégicas y las condiciones reales para ejercer autoridad sin tener que demostrar, una y otra vez, una legitimidad que a otros se les concede con mayor facilidad.

El recorrido del libro combina teoría, evidencia y reflexión institucional, con el propósito de conectar la experiencia del ejercicio directivo con las estructuras que posibilitan, restringen o limitan ese ejercicio. En esa relación se cruzan liderazgo femenino, gobernanza, mérito, valor público y desigualdades persistentes.

Me interesa que este libro dialogue con quienes estudian la Administración pública y con quienes la ejercen: servidoras y servidores públicos que conocen desde dentro las tensiones de dirigir instituciones; estudiantes que se forman para intervenir en lo público; investigadoras e investigadores interesados en comprender cómo se producen desigualdades dentro del Estado; y, de manera especial, mujeres que han ocupado, ocupan o aspiran a ocupar espacios de decisión y saben que el liderazgo público exige

capacidades, pero también condiciones institucionales que lo hagan posible.

Aspiro a que estas páginas aporten a una conversación que no puede postergarse. La dirección pública no es solo un asunto de cargos, organigramas o competencias. Es un espacio donde se expresa la calidad democrática del Estado, su capacidad de reconocer trayectorias diversas y su disposición para transformar reglas que durante mucho tiempo parecieron naturales. Pensar a las mujeres en la dirección pública es, en el fondo, pensar qué tipo de Estado queremos construir y qué condiciones institucionales requiere una dirección pública más justa, democrática e inclusiva.

Irma Jara-Lñiguez

Prólogo

Una aproximación a los retos y desafíos

Valoro el trabajo enjundioso realizado por Irma Jara en este libro, relativo a la presencia cada vez más marcada de las mujeres en espacios de liderazgo al frente de las instituciones públicas. En sus páginas se reflejan facetas de la realidad en la que nos vemos inmersas quienes hemos decidido, en determinados momentos de nuestras vidas, enfrentar el reto que significa liderar espacios de la Administración pública, sea en el ámbito local, nacional o incluso internacional.

Quienes hemos vivido largos años podemos dar testimonio de los cambios que han sobrevenido desde épocas en las que ni siquiera se imaginaba a la mujer como portadora de derechos, capaz no solo de entregar su voto en los procesos electorales, sino también de ser elegida y desempeñar con capacidad y entusiasmo los cargos para los que fuera electa. También podemos aquilatar los avances conseguidos con el esfuerzo de luchas individuales y colectivas.

Si bien el libro menciona de pasada la presencia de colectivos de mujeres, no ahonda en esa participación ni en la importancia que tuvieron al momento de conquistar derechos que no surgieron gracias a dádivas, sino precisamente por la búsqueda del empoderamiento femenino a lo largo de décadas y hasta de centurias.

Algunas tuvimos que participar en política en una época en la que no se mencionaba siquiera la posibilidad de leyes de cuotas, y menos aún de paridad en la participación política electoral. Sin embargo, lo hicimos, marcando un antes y un después en la política ecuatoriana.

Este libro pone énfasis en los análisis comparativos entre países, fundamentalmente entre algunos latinoamericanos, y contiene abundantes datos, registrados en múltiples citas bibliográficas, que enriquecen la narración de los acontecimientos y las reflexiones.

Me complace encontrar, entre las personas citadas, a la estudiosa mexicana Gina Zabłudovsky, con quien tuve el honor de compartir criterios y análisis respecto de la participación de la mujer en la esfera pública.

Es un libro denso, rico en ejemplificaciones y análisis, aunque debo decir que siento la falta de una mayor perspectiva sobre lo que ha sido la participación de la mujer en el liderazgo político ecuatoriano y, por lo tanto, en la Administración pública, así como de ciertas referencias históricas que son imprescindibles en este tipo de obras.

En el caso ecuatoriano, hemos sido pioneros, sobre todo a partir de la Revolución Liberal, en marcos legales que han posibilitado la participación de la mujer en espacios de trabajo como correos y telégrafos, así como su capacitación en los denominados “normales”, que la formaban para la carrera de maestra. También cabe citar cuerpos legales que, con mucha antelación a lo ocurrido en la mayor parte de legislaciones del continente americano, otorgaron a la mujer, en la Ley de Registro Civil, la capacidad de mantener su nombre de soltera, lo que no ocurre hasta nuestros días, por ejemplo, en la legislación anglosajona. A ello se suman capacidades como efectuar actos de comercio y viajar al extranjero sin autorización marital. De igual manera, el matrimonio civil y el divorcio contribuyeron a la emancipación de la mujer.

Efectivamente, como cita la autora, Ecuador cuenta con el privilegio de ser el primer país de América en el que la mujer conquista el derecho al voto. También destaca en cuanto a la obligatoriedad de la paridad en los procesos electorales, consagrada recientemente incluso para las denominadas elecciones uninominales.

Los techos de cristal existen para ser rotos. Junto con la evidencia de los liderazgos, la capacidad de gestión y la resiliencia, con frecuencia sale a relucir el “peso de ser mujer”: aquella carga según la cual cualquier mujer que llega a una posición de liderazgo en la Administración pública debe sobrellevar que su gestión sea evaluada como si representara a todas las mujeres. Porque, como

frecuentemente se sostiene, “las mujeres debemos trabajar el doble para ser consideradas iguales”.

Coincido con Irma Jara en que no se trata solo del acceso de la mujer al servicio o a la Administración pública, sino también de afianzar su permanencia. Hay múltiples ejemplos, como fue mi caso, ampliamente difundido y reconocido al arribar a la Presidencia de la República, en los que el acceso se da, pero se evade o se usurpa la capacidad de permanecer.

El libro muestra tablas comparativas derivadas del estudio y del análisis de diferentes realidades. Menciona la violencia de género, sobre todo en el sector político y administrativo, así como la nueva violencia que se manifiesta en entornos digitales y virtuales, y en redes sociales. Sin embargo, estos temas ameritarían capítulos enteros, pues pone de relieve una nueva forma de discriminación que inhibe a muchas mujeres de participar en lo público, lo que atenta contra la paridad y la igualdad.

Los estereotipos deben ser derrotados, incluso aquellos que se instalan en la mente de las propias mujeres, porque apuntan a mantener las diferencias y a evitar la verdadera igualdad, que va más allá de la ley y tiene que ver con la práctica cotidiana de la participación de mujeres y hombres en la dirección del Estado, de las empresas y de la sociedad.

Este libro sirve para poner sobre la mesa de discusión temas apasionantes. Por ello, convoco a su autora a continuar investigando, a visibilizar los casos en los que estas inquietudes se han hecho presentes y a ahondar en los espacios de avance de legislaciones y prácticas.

Rosalía Arteaga Serrano

Introducción

La subrepresentación de mujeres en los niveles más altos de decisión estatal constituye un problema persistente de calidad democrática, igualdad sustantiva y capacidad institucional. En las últimas décadas, la expansión de derechos y la incorporación del enfoque de género en marcos normativos y políticas públicas han coexistido, sin embargo, con brechas sostenidas en el poder político-administrativo. En términos comparados, incluso en los que aumentan los porcentajes de mujeres en niveles intermedios de dirección, la representación disminuye a medida que crece la jerarquía, lo que sugiere la continuidad de mecanismos de segregación vertical (techo de cristal) y horizontal (concentración en áreas sociales), así como de normas y expectativas institucionales que condicionan el reconocimiento de autoridad y liderazgo en las organizaciones públicas (Acker, 1990; Eagly y Karau, 2002).

Estas dinámicas no son solo un problema de igualdad; también afectan la forma en que el Estado define prioridades, diseña políticas, distribuye recursos y sostiene confianza pública en contextos de alta complejidad y escrutinio ciudadano (OCDE, 2016). Por ello, este libro propone un análisis situado y comparado del liderazgo y la dirección pública de mujeres, articulando teoría, evidencia empírica y discusión institucional para comprender cómo se producen (y cómo pueden transformarse) las barreras y los habilitadores del acceso, la permanencia y el ejercicio de autoridad en la alta dirección.

Se parte de la siguiente pregunta: ¿bajo qué condiciones institucionales, culturales y organizacionales se expande (o se restringe) la igualdad sustantiva de género en la dirección pública, y qué implica ello para el valor público, la integridad y la gobernanza democrática? Esta interrogante se despliega en preguntas operativas:

- ¿Cómo se configuran las reglas formales e informales que gobiernan el acceso al más alto nivel directivo?

- ¿En qué momentos del proceso de selección y promoción se produce la pérdida de representación de mujeres?
- ¿Cómo interactúan meritocracia, profesionalización y paridad en contextos de politización y rotación?
- ¿Qué diferencias emergen cuando se incorpora una lectura interseccional?
- ¿Qué estrategias de política pública y de gestión organizacional son plausibles para transformar resultados, más allá de compromisos declarativos?

En coherencia con estas preguntas, el objetivo general es analizar la dirección pública y el liderazgo de mujeres en altos cargos del Estado ecuatoriano y latinoamericano, desde una perspectiva interseccional, para identificar condiciones institucionales, culturales y organizacionales que favorecen o limitan la igualdad sustantiva en la gestión pública. Los objetivos específicos complementan este propósito al enfatizar:

- El examen de fundamentos teóricos sobre liderazgo público, género e interseccionalidad.
- El análisis de marcos normativos e institucionales de igualdad y paridad.
- La relación entre liderazgo femenino, valor público, confianza e integridad.
- La visibilización de factores estructurales que condicionan el acceso y la permanencia.
- La formulación de lineamientos para una dirección pública transformadora, paritaria y basada en mérito.

El enfoque conceptual reconoce que las organizaciones públicas no son neutras: sus reglas, jerarquías, rutinas y criterios de profesionalismo incorporan supuestos históricos sobre cuerpos, trayectorias y estilos de autoridad. En términos clásicos, la estructura organizacional se produce sobre imágenes del trabajador ideal y del liderazgo legítimo, lo que genera efectos sistemáticos de exclusión o desventaja para mujeres en distintos niveles (Acker, 1990).

Esta perspectiva dialoga con la teoría de la incongruencia de rol en liderazgo: cuando el liderazgo se asocia culturalmente con rasgos masculinizados, las mujeres pueden ser evaluadas con estándares dobles y enfrentar sanciones por falta o exceso de agencia (Eagly y Karau, 2002). Desde este marco, el problema no se explica por déficit individual de capacidades, sino por configuraciones institucionales que distribuyen oportunidades, credibilidad, redes y margen real de decisión.

A la vez, se adopta un enfoque interseccional. No existe una experiencia única de liderazgo femenino, porque el género se entrecruza con otros ejes de desigualdad y poder. La interseccionalidad permite observar que los patrones de exclusión y los costos de ejercer autoridad no se distribuyen de manera homogénea, y que las políticas estandarizadas pueden beneficiar de modo desproporcionado a subgrupos ya cercanos al poder, dejando intactas brechas intragénero (Collins y Bilge, 2016; Crenshaw, 1991). Esta perspectiva es pertinente en Estados con fuertes desigualdades territoriales y étnico-raciales, donde la conducción superior del aparato público puede permanecer socialmente homogénea aun cuando aumente la presencia agregada de mujeres.

Metodológicamente, el libro se desarrolla con énfasis analítico y comparado. Combina, en primer lugar, una revisión crítica de literatura sobre liderazgo público, Administración pública con enfoque de género, institucionalismo feminista, interseccionalidad y profesionalización directiva. La revisión no se limita a describir enfoques; se orienta a identificar mecanismos explicativos sobre cómo operan los sesgos, en qué puntos de los procesos decisionales se materializan y cuáles son sus implicaciones institucionales. En segundo lugar, incorpora evidencia empírica e indicadores: recurre a datos comparados para caracterizar tendencias y brechas. En tercer lugar, desarrolla un análisis institucional situado, con énfasis en Ecuador en diálogo con experiencias regionales. El propósito es identificar lecciones comparables, condiciones de implementación y dilemas de diseño en contextos

de politización, rotación, restricciones de capacidad y tensiones entre mérito y discrecionalidad.

En el proceso se utilizaron herramientas de inteligencia artificial para tareas de apoyo editorial, tales como ajuste de normas APA, normalización de referencias y búsqueda de bibliografía, que fue corroborada de manera manual. Cabe indicar que todo el proceso creativo del libro, así como sus componentes académicos y científicos vinculados con el marco teórico, el manejo conceptual, la metodología, los resultados, la discusión y las conclusiones, son propios de la autora. En ellos no intervino ningún motor artificial generador de texto.

En coherencia con estándares contemporáneos de gobernanza de género, se resalta la importancia de mirar el proceso completo de selección y carrera, así como de producir evidencia desagregada para identificar puntos de pérdida de representación, más allá de los promedios agregados. Esta orientación dialoga con el énfasis de la OCDE en mecanismos de rendición de cuentas, herramientas de evidencia y enfoques de gobierno completo para traducir compromisos de igualdad en resultados verificables (OCDE, 2016). Se ofrecen cuatro contribuciones principales.

- **Primero**, ofrece una lectura institucional del liderazgo femenino en la alta dirección pública, mediante el análisis de las reglas formales e informales que estructuran el poder directivo.
- **Segundo**, incorpora una perspectiva interseccional aplicada a la dirección pública, evitando tratar a las mujeres como un bloque homogéneo y reconociendo desigualdades que afectan de manera particular a mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales o de sectores socioeconómicos históricamente excluidos.
- **Tercero**, articula liderazgo femenino con valor público, integridad y confianza institucional, examinando mediaciones institucionales que condicionan el ejercicio efectivo de autoridad y su contribución a resultados públicos.

- **Cuarto**, propone lineamientos de política pública y de gestión organizacional orientados a fortalecer una dirección pública paritaria, basada en mérito y coherente con el fortalecimiento de la gobernanza democrática.

El texto se dirige a tres audiencias principales: personas servidoras y directivas públicas en distintos niveles de gobierno; comunidad académica e investigadora en Administración pública, gobernanza e innovación; y estudiantes de posgrado en gestión pública y políticas públicas.

Aunque el análisis se centra en la alta dirección pública, el argumento reconoce la continuidad entre niveles jerárquicos: las brechas en los puestos de mayor jerarquía se configuran por la acumulación de oportunidades diferenciales a lo largo de la trayectoria. Por ello, las medidas consideradas incluyen tanto intervenciones en los niveles superiores como cambios habilitantes en etapas previas.

Entre las limitaciones se encuentran la disponibilidad y comparabilidad de datos administrativos desagregados, la heterogeneidad de definiciones de cargo directivo y las variaciones institucionales entre países. Estos límites, sin embargo, son parte del argumento: sin evidencia trazable, la igualdad corre el riesgo de convertirse en cumplimiento simbólico. En consecuencia, el libro insiste en fortalecer sistemas de información y tableros de seguimiento, y en usar la comparación de manera cuidadosa, atendiendo a los contextos y diseños institucionales.

La obra se estructura en cuatro capítulos, además de conclusiones y referencias: un primer capítulo dedicado a fundamentos conceptuales, históricos e interseccionales; un segundo orientado a estructuras institucionales y políticas de igualdad en la alta dirección pública; un tercero que conecta gobernanza, valor público y liderazgo femenino en la gestión pública; y un cuarto que profundiza en retos, innovaciones y agenda futura para la igualdad sustantiva en la dirección pública. La secuencia es deliberada,

ya que parte de los fundamentos analíticos, avanza hacia la arquitectura institucional y las políticas, conecta con gobernanza y valor público, y culmina con una agenda operativa y prospectiva.

Se resalta que la pregunta por las mujeres en la alta dirección pública no es un asunto periférico de la modernización del Estado; es una discusión sobre poder, reglas del juego y legitimidad democrática. En contextos caracterizados por desigualdades estructurales, la alta dirección pública difícilmente puede sostenerse como un espacio socialmente homogéneo sin efectos sobre la calidad de las políticas, la confianza y la capacidad estatal. Este libro busca contribuir a esa discusión con rigor académico, perspectiva comparada y un enfoque situado en América Latina, con énfasis en Ecuador, orientado a transformar diagnósticos en decisiones institucionales verificables.

Capítulo 1

Mujeres y dirección pública: fundamentos conceptuales, históricos e interseccionales

En las últimas décadas, la presencia de las mujeres en espacios de dirección pública ha dejado de ser un asunto periférico para convertirse en un indicador central de calidad democrática, capacidad institucional y legitimidad del Estado. Sin embargo, persisten brechas significativas en su acceso a los niveles más altos de decisión. A pesar de los avances normativos y políticos registrados en este período, las mujeres continúan subrepresentadas en los cargos de mayor jerarquía en la dirección pública, particularmente en ministerios y direcciones ejecutivas, tanto a nivel global como en América Latina (ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria, 2023; OCDE, 2022a).

En la región latinoamericana, si bien se observa un incremento en la presencia de mujeres en gabinetes ministeriales en comparación con décadas anteriores, esta participación sigue siendo desigual y se concentra principalmente en carteras sociales, con una representación significativamente menor en áreas estratégicas como economía, infraestructura o seguridad (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2022a).

En el ámbito de la Administración pública, en países de América Latina y el Caribe¹, las mujeres representan un 44,2 % de los cargos directivos de nivel medio, pero esta proporción desciende de forma sustantiva en los puestos de máxima jerarquía. Esto evidencia la persistencia del denominado “techo de cristal”, que limita su ascenso a los niveles superiores pese a su creciente presencia en los escalones intermedios de la estructura administrativa (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; Nasser, 2018). Así, en 2024, en la misma región, el porcentaje de mujeres en cargos ministeriales²

1 Según el estudio de Naranjo Bautista *et al.* (2022), se incluyen los siguientes países: México, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Paraguay, Argentina, Chile, Uruguay, Trinidad y Tobago y República Dominicana.

2 De acuerdo con el dato incluido en *World Bank Gender Statistics* (2025), se consideran viceprimeros ministros y primeros ministros o jefes de gobierno que ocupan carteras ministeriales.

alcanzó, en promedio, el 30 %, mientras que en Ecuador llegó al 42 % (World Bank Gender Statistics, 2025).

En ese marco, este capítulo examina los fundamentos conceptuales e históricos necesarios para comprender por qué la desigualdad persiste en la dirección pública, incluso cuando existen marcos de igualdad más robustos. La apuesta analítica no consiste en describir solo cuántas mujeres llegan, sino en explicar cómo se construye la autoridad desde lo institucional, qué modelos de liderazgo han sido históricamente legitimados y de qué manera esa historia ha condicionado el acceso, la permanencia y el ejercicio del poder en el Estado.

1.1. Dirección pública y liderazgo: conceptos, enfoques y evolución histórica

Antes de abordar las dimensiones específicas del liderazgo femenino en el sector público, resulta necesario revisar los fundamentos conceptuales desde los cuales se ha construido históricamente la noción de dirección pública. Las categorías de liderazgo, autoridad y conducción administrativa no son neutrales: se han configurado a partir de tradiciones intelectuales, arreglos institucionales y modelos organizacionales que han definido quién puede ejercer el poder directivo, bajo qué atributos y con qué legitimidad. Comprender cómo se han desarrollado estas concepciones permite situar el análisis de género en su contexto institucional e histórico, y muestra que las desigualdades observadas en la alta dirección pública no responden únicamente a dinámicas contemporáneas de acceso, sino también a definiciones arraigadas sobre el ejercicio de la autoridad en el Estado. Desde esta perspectiva, la siguiente sección examina los principales enfoques sobre dirección pública y liderazgo, su evolución histórica y las implicaciones que estas concepciones han tenido para la participación de las mujeres en los espacios de conducción estatal.

1.1.1. Dirección pública y liderazgo: una distinción necesaria

La dirección pública puede entenderse como el conjunto de funciones de conducción, coordinación, decisión estratégica y orientación institucional que hacen posible traducir mandatos políticos, marcos normativos y capacidades administrativas en acción estatal. No se limita a la jefatura formal ni se agota en la administración cotidiana, sino que implica ordenar prioridades, articular recursos, procesar conflictos, sostener legitimidad y conducir organizaciones sujetas a controles democráticos, restricciones legales y escrutinio ciudadano. En ese sentido, la dirección pública involucra tanto a autoridades políticas de alto nivel como a quienes ocupan posiciones directivas en la estructura administrativa y operan en la interfaz entre política, gestión y resultados públicos (Van Wart, 2013; Crosby y Bryson, 2018).

El liderazgo, por su parte, no debe confundirse con el cargo. En clave contemporánea, designa la capacidad de movilizar personas, coordinar esfuerzos, producir sentido compartido y orientar decisiones colectivas frente a problemas públicos complejos. En el sector público, esa capacidad tiene rasgos distintivos: se ejerce en contextos de alta visibilidad, con objetivos múltiples y a menudo en tensión, bajo arreglos institucionales que combinan autoridad formal, responsabilidad política y deber de rendición de cuentas. Por ello, el liderazgo público no puede analizarse con los mismos supuestos con que se estudia el liderazgo empresarial, ya que su horizonte no es solo la eficacia organizacional, sino también el interés público, la legalidad, la equidad y la confianza institucional (Van Wart, 2013; Crosby y Bryson, 2018).

Distinguir entre dirección pública y liderazgo es importante porque la primera remite a una posición dentro de una arquitectura institucional y el segundo, a una práctica que puede reforzar o transformar esa arquitectura. Una persona puede ocupar un alto cargo sin ejercer liderazgo sustantivo, así como puede desplegar capacidades de liderazgo en niveles no necesariamente ubicados en la cima jerárquica. Esta distinción resulta útil para

el análisis de género, porque permite desplazar la pregunta desde quién ocupa un puesto hacia qué condiciones institucionales permiten que la autoridad sea reconocida, ejercida y sostenida como legítima. Esa cuestión es central cuando se examina la experiencia de mujeres en espacios directivos históricamente contruidos desde referencias masculinizadas de mando y autoridad (Acker, 1990; Eagly y Karau, 2002).

1.1.2. De los enfoques clásicos a la crítica de sus supuestos

La teoría del liderazgo se desarrolló, en sus formulaciones más influyentes, a partir de marcos centrados en el individuo excepcional, el mando vertical y la atribución de cualidades personales asociadas al líder eficaz. Aunque estos enfoques evolucionaron luego hacia modelos de rasgos, estilos, conductas y contingencias, buena parte del canon inicial descansó en supuestos que presentaban el liderazgo como una expresión natural de autoridad individual, usualmente desligada de las estructuras sociales e institucionales que lo hacían posible. La persistencia de esa matriz explica que, incluso hoy, la imagen del liderazgo fuerte, decisivo y personalizado conserve prestigio simbólico en la esfera pública, a pesar de las críticas que ha recibido desde el propio campo de estudios del liderazgo público (Van Wart, 2013; Crosby y Bryson, 2018).

El problema es que esa tradición no fue neutra. Las definiciones históricas de liderazgo se construyeron sobre una idea de autoridad asociada a trayectorias, disposiciones y estilos socialmente masculinizados. Joan Acker mostró tempranamente que las organizaciones no son espacios imparciales, sino arreglos atravesados por supuestos de género que moldean la división del trabajo, la autoridad y los criterios de normalidad profesional. Desde esta perspectiva, la exclusión o subvaloración de las mujeres no puede leerse como un accidente externo al diseño organizacional, porque forma parte de la manera en que las instituciones han definido, de forma más o menos explícita, quién encarna el perfil del liderazgo legítimo (Acker, 1990).

A ello se suma un segundo plano de análisis: el de la evaluación diferencial del liderazgo según género. La teoría de la incongruencia de rol, formulada por Eagly y Karau, explica que las mujeres enfrentan desventajas cuando los atributos culturalmente asociados a lo femenino son percibidos como incompatibles con los atributos socialmente esperados de una persona líder. El resultado es un doble estándar persistente, en el que a las mujeres se les puede exigir demostrar autoridad sin apartarse de expectativas de comportamiento que penalizan esa misma autoridad cuando se expresa con firmeza. En la dirección pública, esta tensión no es menor, porque afecta credibilidad, reconocimiento y margen efectivo de conducción, incluso cuando las credenciales formales son equivalentes (Eagly y Karau, 2002).

Visto así, la evolución de la teoría del liderazgo no interesa aquí solo como historia de ideas, sino como historia de los criterios con los que se ha legitimado el poder directivo. El tránsito desde modelos centrados en rasgos individuales hacia perspectivas más situacionales, relacionales y contextuales amplió el campo analítico, pero no eliminó por sí solo los sesgos heredados. Por eso, una lectura crítica de la teoría del liderazgo es indispensable para comprender que las barreras que enfrentan las mujeres en la alta dirección pública no se explican únicamente por déficit de acceso, sino también por definiciones históricas de autoridad que continúan operando en la selección, evaluación y validación del liderazgo.

1.1.3. Transformaciones de la dirección pública y cambio en los modelos de conducción

A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzaron a consolidarse enfoques que cuestionaron las concepciones más rígidas del liderazgo, basadas exclusivamente en rasgos individuales o jerarquías formales. Las teorías contingenciales plantearon que la efectividad del liderazgo depende del contexto organizacional y de las condiciones en que se ejerce la autoridad, mientras que los enfoques transformacionales destacaron la capacidad de las y los

líderes para movilizar visiones colectivas, inspirar a los equipos y promover cambios institucionales (Burns, 1978). Estas corrientes ampliaron la comprensión del liderazgo más allá del mando vertical, incorporando dimensiones relacionales, motivacionales y simbólicas que habían sido escasamente consideradas por los enfoques administrativos más tradicionales.

En este proceso resulta relevante la obra de Mary Parker Follett, una de las primeras pensadoras de la teoría organizacional en plantear una concepción del liderazgo basada en la cooperación y la construcción colectiva de decisiones. En *The New State* (1924), Follett propuso sustituir la lógica del “poder sobre” por la del “poder con”, enfatizando la importancia de la deliberación, la participación y la coordinación entre actores organizacionales. Aunque sus ideas fueron inicialmente marginadas en un contexto dominado por el taylorismo y por concepciones jerárquicas de la autoridad, posteriormente fueron revalorizadas como antecedentes fundamentales de los enfoques contemporáneos de liderazgo colaborativo y gobernanza participativa (McLarney y Rhyno, 1999).

La evolución de la dirección pública también debe analizarse a la luz de las transformaciones más amplias del Estado y de la Administración pública. Bajo la tradición administrativa clásica, la conducción se vinculó fuertemente con jerarquía, regla, control y obediencia institucional. Más adelante, la Nueva Gestión Pública reordenó las expectativas sobre quienes dirigen en el sector público, incorporando con fuerza lenguajes de desempeño, resultados, eficiencia y flexibilidad. Ese desplazamiento no eliminó la centralidad de la autoridad, pero sí modificó la forma de concebirla: la jefatura dejó de justificarse solo por posición formal y empezó a asociarse también con capacidad de gestión, adaptación y producción de resultados verificables (Denhardt y Denhardt, 2000; Van Wart, 2013).

Sin embargo, el giro gerencial tampoco resolvió el problema de fondo. Si bien abrió espacios para valorar competencias distintas a las del mando burocrático tradicional, también trasladó al sector público criterios de desempeño frecuentemente

construidos desde nociones abstractas de neutralidad, disponibilidad plena y trayectorias lineales, que no siempre reconocen la distribución desigual del tiempo, de las redes y de las cargas de cuidado. En otras palabras, la modernización administrativa no dismanteló automáticamente los sesgos de género; en varios casos, los reacomodó bajo nuevos vocabularios de mérito, competitividad y excelencia organizacional (Acker, 1990; Denhardt y Denhardt, 2000).

Frente a esos límites, enfoques más recientes han insistido en que la dirección pública no puede reducirse a control jerárquico ni a gerencia de resultados. La noción de servicio público, la centralidad de la ciudadanía y la creciente complejidad de la gobernanza han fortalecido visiones del liderazgo como práctica relacional, situada y orientada al valor público. En esta perspectiva, dirigir en lo público supone no solo decidir, sino también articular intereses diversos, construir legitimidad y sostener capacidades colectivas de acción. Este desplazamiento es relevante para el análisis de mujeres directivas, porque debilita la asociación excluyente entre liderazgo y autoridad vertical individualizada, y abre espacio para reconocer formas de conducción históricamente subvaloradas por el canon más tradicional (Denhardt y Denhardt, 2000; Crosby y Bryson, 2018).

1.1.4. Incorporación histórica de las mujeres: apertura tardía, avance desigual

La incorporación de las mujeres a la dirección pública ha sido históricamente tardía y desigual. Durante buena parte del siglo XX, su exclusión de los espacios formales de ciudadanía y representación limitó estructuralmente sus posibilidades de acceso a puestos de conducción estatal. En el caso ecuatoriano, el centenario del voto de Matilde Hidalgo, conmemorado en 2024, recuerda que la ampliación de derechos políticos fue una condición decisiva para abrir el camino de la participación femenina en la esfera pública, aunque ese avance en ciudadanía no se tradujo de inmediato en presencia sostenida en la alta dirección estatal (Consejo Nacional Electoral, 2024).

La incorporación de las mujeres a la dirección pública fue tardía no solo por su exclusión histórica de los derechos políticos y de ciudadanía, sino porque las propias instituciones estatales y organizacionales se construyeron sobre una noción de autoridad presentada como neutral, aunque en la práctica se apoyaba en trayectorias, disponibilidades y estilos de mando socialmente masculinizados. Desde esta perspectiva, el rezago puede interpretarse como el resultado de estructuras organizacionales que distribuyeron de manera desigual oportunidades, credibilidad y reconocimiento.

Diversos aportes teóricos ayudan a explicar esta dinámica. Así, Acker (1990) mostró que las organizaciones están atravesadas por supuestos de género que moldean la división del trabajo, los criterios de competencia y las jerarquías internas. Por su parte, Kanter (1977) explicó que, cuando las mujeres ingresan como minoría en espacios de poder, lo hacen en condiciones de tokenismo, caracterizadas por una mayor visibilidad, pero menor margen de influencia real. En consecuencia, la apertura hacia las mujeres fue históricamente tardía porque el acceso a la dirección pública no dependía solo de habilitación jurídica, sino también de la transformación de las reglas implícitas que definían quién podía ser reconocido como sujeto legítimo de autoridad (Acker, 1990; Kanter, 1977).

La incorporación, además, ha sido desigual porque no ocurre como un tránsito automático desde mayor presencia femenina hacia mayor poder directivo, sino a través de trayectorias filtradas por jerarquía, sector, estatus y evaluación diferencial del liderazgo. Las mujeres enfrentan desventajas cuando los atributos culturalmente asociados a lo femenino se perciben como incompatibles con los que se esperan de una persona líder, lo que afecta su legitimidad, su evaluación y su autoridad efectiva incluso con credenciales equivalentes (Eagly y Karau, 2002).

A ello se suma que las creencias de estatus de género siguen asociando mayor competencia y autoridad con lo masculino, especialmente en ámbitos codificados como duros o estratégicos. Esto

contribuye a que la incorporación femenina se concentre más en áreas sociales o en niveles intermedios que en los núcleos más altos de decisión (Ridgeway, 2001, 2011). En el ámbito organizacional contemporáneo, esto significa que las mujeres suelen ingresar primero por expansión educativa, profesionalización del empleo público y apertura normativa, pero su paso hacia la alta dirección continúa mediado por sesgos de segunda generación, redes informales de patrocinio y definiciones de mérito que no siempre reconocen trayectorias no lineales ni distribuciones desiguales del tiempo y del cuidado (Ibarra *et al.*, 2013).

Aun cuando el ingreso de las mujeres al sector público se amplió de manera significativa en las últimas décadas, ello no produjo por sí solo una redistribución equivalente del poder directivo. La región muestra un patrón persistente: mayor presencia en escalones intermedios y menor presencia en los niveles superiores. Además, la desigualdad no es únicamente vertical. El estudio regional del BID muestra que la participación femenina es más alta en sectores tradicionalmente asociados a lo social y menor en sectores asociados a carteras estratégicas tradicionalmente masculinizadas, como defensa, seguridad o finanzas. Esto confirma que el acceso de las mujeres no solo se limita por jerarquía, sino también por la distribución sectorial del poder o por el tipo de área en la que se considera legítima su presencia (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Esta evolución obliga a evitar dos lecturas simplistas. La primera sería asumir que el aumento numérico equivale automáticamente a igualdad sustantiva; la segunda, interpretar cada avance como un cambio estructural irreversible. En realidad, la trayectoria histórica de las mujeres en la dirección pública ha sido más inestable, ya que depende de arreglos institucionales, decisiones políticas, culturas organizacionales y diseños de carrera que pueden ampliar oportunidades en ciertos momentos y restringirlas en otros. Por eso, la pregunta relevante no es solo cuántas mujeres lleguen, sino bajo qué condiciones llegan, en qué sectores lo hacen, con qué reconocimiento de autoridad y con qué posibilidades reales de incidencia.

La dirección pública y el liderazgo no son categorías neutras ni meramente descriptivas, sino que condensan historias institucionales, modelos de autoridad y reglas de reconocimiento que han favorecido ciertas trayectorias y restringido otras. Desde esa premisa, el problema de las mujeres directivas se sitúa no como un apéndice del debate administrativo, sino como una cuestión constitutiva de cómo el Estado organiza su poder, define sus jerarquías y construye legitimidad. A partir de aquí, el análisis de género e interseccionalidad puede desarrollarse con mayor precisión, como dimensión central para comprender la arquitectura real de la dirección pública.

1.2. Perspectivas de género en la administración y dirección pública

La incorporación de la perspectiva de género en la Administración pública y en el estudio del liderazgo ha permitido visibilizar cómo las estructuras, prácticas y teorías administrativas reproducen patrones de desigualdad de género presentes en la sociedad. Aplicar un enfoque de género implica analizar cómo las normas culturales sobre lo femenino y lo masculino afectan la asignación de roles, las oportunidades de carrera, los estilos de liderazgo valorados y los resultados de las políticas públicas. Esta sección explora los aportes académicos que han enriquecido el campo de la dirección pública con una mirada de género, así como iniciativas prácticas orientadas a promover la igualdad en la Administración pública.

1.2.1. Organizaciones “generizadas” y sesgos implícitos

Una contribución central de la sociología feminista y de los estudios organizacionales con enfoque de género es que las organizaciones (incluidas las públicas) están generizadas; es decir, sus reglas, rutinas y jerarquías incorporan supuestos de género que estructuran la división del trabajo, la autoridad y los criterios de competencia. Si bien Acker demostró, en un trabajo seminal, que las organizaciones no operan como espacios neutrales, los desarrollos posteriores en América Latina han retomado esta perspectiva para examinar normatividades sexo-genéricas y dinámicas

de exclusión en contextos contemporáneos (Mardones Leiva y Cort Arrau, 2019).

Acker (1990) sostiene que, en las organizaciones modernas, “las imágenes de los cuerpos masculinos y de la masculinidad impregnan los procesos organizacionales, marginando a las mujeres y contribuyendo al mantenimiento de la segregación de género en las organizaciones” (p. 139, traducción propia). En otras palabras, los supuestos aparentemente objetivos sobre quién es una persona trabajadora ideal (disponibilidad total de tiempo, trayectoria ininterrumpida, estilos de liderazgo agresivos y ausencia de interrupciones por responsabilidades de cuidado) corresponden, en realidad, al arquetipo masculino tradicional, lo que deja en desventaja a muchas mujeres.

Esta perspectiva teórica, enriquecida luego por autoras como Rosabeth Moss Kanter y Raewyn Connell, ayuda a entender por qué las mujeres han tenido dificultades para ascender en estructuras públicas. Kanter (1977), por ejemplo, evidenció que, cuando las mujeres son una minoría en niveles directivos, quedan expuestas a una alta visibilidad y escrutinio, dentro de dinámicas de tokenismo³ que favorecen su estereotipación y minan su autoridad. En términos analíticos, esto ayuda a explicar por qué la incorporación de mujeres a estructuras públicas puede coexistir con evaluaciones diferenciales de autoridad y con barreras informales para consolidarse en posiciones directivas.

En este contexto, el denominado tokenismo no debe entenderse como una condición individual, sino como un efecto estructural de las organizaciones generizadas cuando incorporan a mujeres en posiciones de poder sin modificar las lógicas subyacentes de funcionamiento institucional. La presencia numéricamente reducida de mujeres en niveles directivos produce dinámicas específicas de visibilidad, aislamiento y estereotipación, que operan como mecanismos informales de control organizacional (Kanter, 1977).

3 También conocido como síndrome de *token woman*.

En estas circunstancias, las mujeres son percibidas como excepciones dentro de un orden masculino normalizado, lo que refuerza la idea de que su acceso a cargos de alta jerarquía es contingente o simbólico, más que el resultado legítimo de trayectorias profesionales equivalentes. El tokenismo simula igualdad, pero no redistribuye autoridad, recursos ni capacidad de decisión; por ello, su persistencia impacta en la trayectoria profesional de las mujeres, su salud organizacional y la calidad democrática de las instituciones públicas. La tabla 1 detalla sus rasgos e implicaciones para la dirección pública.

Tabla 1
Rasgos estructurales del tokenismo en organizaciones públicas generizadas

Dimensión del síndrome	Descripción analítica	Implicaciones organizacionales en la dirección pública
Hipervisibilidad	La mujer directiva es observada de forma constante y desproporcionada. Sus errores se amplifican y sus logros se interpretan como excepcionales o individuales, no como evidencia de capacidades estructurales de las mujeres.	Incrementa la presión simbólica sobre las mujeres en cargos directivos y eleva el costo del error, lo que afecta su margen de manobra, toma de decisiones y permanencia en el cargo.
Representación simbólica	Se espera que la mujer represente al conjunto de las mujeres y asuma una responsabilidad colectiva que no recae sobre los hombres. Su desempeño se generaliza al grupo.	Refuerza estereotipos de género y limita el reconocimiento de trayectorias individuales, lo que debilita la legitimidad profesional de las mujeres directivas.

Dimensión del síndrome	Descripción analítica	Implicaciones organizacionales en la dirección pública
Aislamiento y exclusión informal	A pesar de ocupar cargos formales de autoridad, las mujeres quedan frecuentemente fuera de redes informales de poder, espacios de confianza y circuitos reales de decisión.	Reduce la capacidad efectiva de incidencia en la gestión pública y consolida una brecha entre autoridad formal y poder real.
Doble estándar de desempeño	Las mujeres deben demostrar mayores competencias, resultados y credenciales para ser consideradas igualmente válidas; su legitimidad es frágil y está constantemente sometida a evaluación.	Reproduce desigualdades en los procesos de evaluación, promoción y reconocimiento, incluso bajo marcos normativos de igualdad o mérito.
Neutralización del cambio institucional	La presencia de una o pocas mujeres se utiliza como evidencia de inclusión, lo que bloquea demandas más profundas de paridad, redistribución del poder y transformación organizacional.	Simula igualdad de género sin alterar las lógicas masculinizadas de liderazgo, lo que perpetúa el “techo de cristal” bajo una apariencia de avance.

Fuente: Elaboración propia con base en Acker (1990), Kanter (1977) y Connell (2020).

Desde la perspectiva de los sesgos implícitos, el tokenismo de género cumple, además, una función ambivalente. Por un lado, permite a las organizaciones proyectar una imagen de apertura e inclusión; por otro, contribuye a neutralizar demandas más profundas de transformación estructural, al presentar la presencia de una o pocas mujeres como evidencia suficiente de igualdad. En el ámbito de la dirección pública, este fenómeno se traduce en exigencias de desempeño diferencial, en una evaluación constante bajo estándares más estrictos y en una capacidad limitada

de influencia real en la toma de decisiones estratégicas, pese a la ocupación formal del cargo. Así, el tokenismo se inscribe como una manifestación concreta de cómo las organizaciones públicas, aun bajo marcos normativos igualitarios, continúan reproduciendo desigualdades de género a través de prácticas informales, culturas institucionales resistentes al cambio y concepciones masculinizadas del liderazgo legítimo (Acker, 1990; Connell, 2020).

En continuidad con lo anterior, este análisis encuentra un anclaje teórico más amplio en el concepto de régimen de género desarrollado por Raewyn Connell. Este enfoque permite comprender que las dinámicas de tokenismo no son anomalías circunstanciales, sino expresiones coherentes de configuraciones institucionales de género que estructuran de manera persistente las relaciones de poder en el interior de las organizaciones. Los regímenes de género son el conjunto de prácticas recurrentes que articulan la división sexual del trabajo, los patrones de autoridad, las formas de control simbólico y material, y las normas que regulan los cuerpos y las identidades en contextos organizacionales específicos (Connell, 1987; Connell, 2020). Desde esta perspectiva, la posición marginal y altamente vigilada que ocupan las mujeres en espacios directivos no es accidental, sino funcional a un orden organizacional históricamente masculinizado.

Aplicado a la Administración pública, el concepto de régimen de género permite explicar por qué los avances formales en paridad y normativa de igualdad conviven con prácticas informales excluyentes, tales como la asignación diferenciada de responsabilidades, la concentración masculina de los espacios estratégicos de decisión o la penalización simbólica de estilos de liderazgo no alineados con el ideal masculino dominante. El tokenismo, en este sentido, opera como un mecanismo de ajuste del régimen de género, al incorporar mujeres sin alterar sustantivamente las jerarquías ni los criterios de legitimidad del poder. Reconocer estos sesgos estructurales e implícitos constituye, por tanto, un paso imprescindible para cualquier agenda de transformación institucional orientada a la igualdad sustantiva, en la medida en que desplaza el foco desde las trayectorias individuales

hacia las condiciones organizacionales que producen y reproducen la desigualdad de género en la dirección pública (Acker, 1990; Connell, 1987; Connell, 2020).

En conjunto, lo anterior permite comprender que las desigualdades de género en la dirección pública no responden a déficits individuales de capacidades o ambición, sino a configuraciones organizacionales profundamente generizadas, sostenidas por sesgos implícitos, prácticas informales y regímenes de poder persistentes. El tokenismo emerge, en este marco, como una manifestación visible de estos arreglos institucionales, revelando los límites de las políticas de inclusión meramente formales y la necesidad de abordar la igualdad de género desde una perspectiva estructural. Este enfoque resulta fundamental para analizar cómo tales dinámicas se traducen en barreras específicas al ascenso, segmentaciones internas del poder y estilos de liderazgo diferenciados, así como para evaluar críticamente las políticas públicas orientadas a la igualdad y las experiencias concretas desarrolladas en distintos contextos nacionales y regionales.

1.2.2. Techos de cristal, paredes de cristal y estilos de liderazgo

En la Administración pública, el techo de cristal nombra un patrón verificable: a medida que crece la jerarquía, disminuye la presencia de mujeres en posiciones de máxima autoridad, incluso cuando su formación y experiencia no difieren sustantivamente de las de sus pares hombres. Más que una barrera invisible, el concepto permite identificar etapas en la trayectoria directiva donde se filtra la desigualdad bajo criterios aparentemente neutrales. En Chile, por ejemplo, el análisis del sistema de Alta Dirección Pública muestra una subrepresentación persistente de mujeres en el acceso a los cargos directivos superiores; para el período 2010-2017, el estudio reporta que alrededor del 29 % de los concursos fueron adjudicados a mujeres, lo que evidencia un freno en el tramo alto del aparato estatal (Gaete Quezada y Álvarez Rodríguez, 2020).

El concepto de paredes de cristal (segregación horizontal) complementa esa perspectiva, pues no basta con observar quién llega a los cargos más altos, sino a qué cargos llega. En la práctica, el poder directivo no se distribuye solo por escalafón, sino por tipo de cartera, área o dominio. La evidencia regional sistematizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es consistente con esta segmentación: la presencia de mujeres en altos cargos se concentra en sectores asociados a estereotipos de cuidado (como educación y salud), con 45,4 %, y disminuye en sectores tradicionalmente masculinizados (como finanzas o defensa), con cerca del 38,1 % (Naranjo Bautista *et al.*, 2022). La implicación no es solo simbólica, ya que, cuando las mujeres son canalizadas hacia áreas sociales y subrepresentadas en áreas duras, se restringe su influencia en decisiones estructurales del Estado, como reglas fiscales, inversión, seguridad y regulación estratégica, y se limita la acumulación de capital directivo para futuras posiciones de máxima jerarquía (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Un riesgo analítico frecuente es aceptar los denominados techos y paredes como si fueran preferencias individuales o efectos espontáneos de la oferta y demanda de personal. En la dirección pública, estos patrones suelen sostenerse por algunos mecanismos organizacionales: trayectorias típicas de legitimación; circuitos de patrocinio y confianza para nombramientos estratégicos; y expectativas de disponibilidad y presencia que operan como estándares tácitos de autoridad. Por eso, los patrones de techos y paredes no describen solo desigualdad, sino también cómo se codifica la autoridad legítima en el Estado y qué perfiles se consideran naturales para dirigir.

En este punto conviene distinguir entre barreras de acceso y barreras de ejercicio. Las primeras limitan la llegada a los cargos de mayor nivel; las segundas restringen el margen real de decisión aun cuando se ocupe el cargo. Además, es necesario advertir que una institución puede exhibir mujeres en la foto y, al mismo tiempo, mantener un reparto desigual de carteras estratégicas, poder presupuestario, redes de coordinación y tolerancia al error.

En otras palabras, la desigualdad puede persistir como autoridad formal sin poder equivalente.

Asimismo, el tramo decisivo no siempre es el ingreso, sino la asignación. Importa qué tipo de dirección se confiere, con qué recursos y en qué coyuntura. La investigación sobre el precipicio de cristal muestra que, cuando algunas mujeres acceden a posiciones de liderazgo, pueden ser sobrerrepresentadas en escenarios de mayor precariedad institucional o crisis, lo que eleva el riesgo reputacional del cargo y refuerza lecturas injustas si los resultados no acompañan (Ryan y Haslam, 2005). En el sector público, donde el desempeño depende de coaliciones, recursos y restricciones legales, estas asignaciones en condiciones difíciles pueden operar como una forma sutil de reproducción del techo, ya que se abre la puerta, pero se entrega un terreno inestable.

Para operacionalizar estos conceptos en la dirección pública, la tabla 2 sintetiza los principales mecanismos, sus indicadores observables y los riesgos institucionales asociados.

Tabla 2

Matriz analítica de techos y paredes de cristal en la dirección pública: mecanismos e indicadores

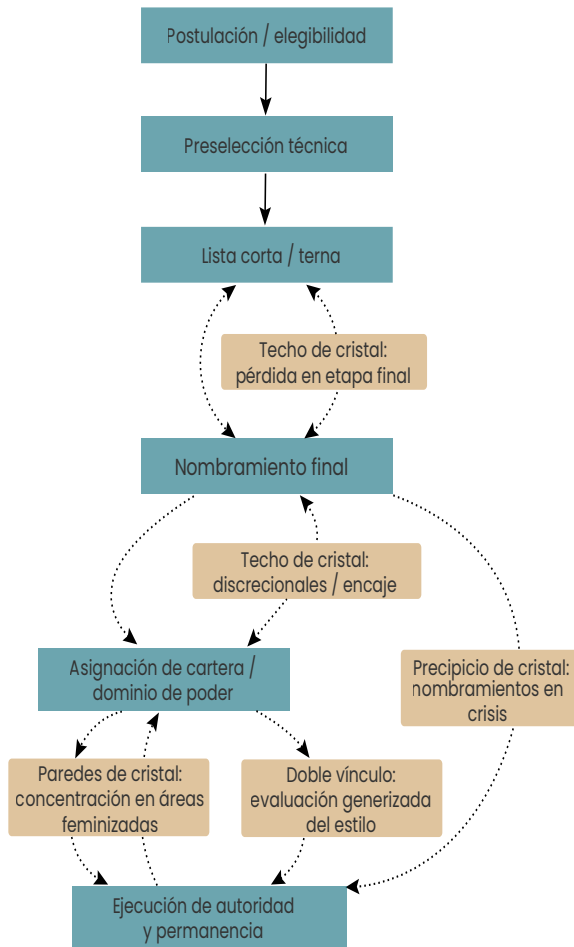
Fenómeno	Mecanismo organizacional típico en la dirección pública	Indicador observable para monitoreo	Riesgo institucional si no se corrige
Techo de cristal (segregación vertical)	Pérdida de mujeres en etapas finales del embudo —listas cortas y nombramiento— por criterios de encaje y autoridad legítima.	Tasa de avance por sexo: postulación, lista corta y nombramiento.	Homogeneidad en la cúspide y reproducción de élites directivas.

Fenómeno	Mecanismo organizacional típico en la dirección pública	Indicador observable para monitoreo	Riesgo institucional si no se corrige
Paredes de cristal (segregación horizontal)	Asignación de mujeres a carteras sociales y subrepresentación en carteras de poder presupuestario o regulatorio.	Distribución por sexo según sector, cartera y peso presupuestario.	Menor influencia en agendas estratégicas y menor capital directivo acumulado.
Precipicio de cristal (liderazgos en precariedad)	Nombramientos en escenarios de crisis o baja probabilidad de éxito.	Proporción de nombramientos de mujeres en contextos críticos: crisis, reorganización o alta rotación.	Riesgo reputacional diferencial y refuerzo de estereotipos ante el fracaso.
Doble vínculo o sanción por agencia	Penalización por demasiada o insuficiente asertividad; evaluación con estándar masculinizado.	Lenguaje evaluativo diferencial en entrevistas y retroalimentación; brechas en evaluación de desempeño.	Costos adicionales de liderazgo, autocontención y desgaste.
Sesgos comunicacionales y atribución de crédito	Interpretación diferencial de estilos conversacionales como autoridad o agresividad.	Patrones de atribución de autoría o crédito en equipos; interrupciones y toma de palabra.	Invisibilización del aporte y menor legitimidad informal.

Fuente: Catalyst (2007); Eagly y Karau (2002); Gaete Quezada y Álvarez Rodríguez (2020); Krook y O’Brien (2012); Naranjo Bautista *et al.* (2022); OCDE (2025a); Ryan y Haslam (2005); Tannen (1994).

Para visualizar la secuencia decisional, el gráfico 1 muestra las etapas del proceso y los tramos donde tienden a concentrarse los sesgos de selección, asignación y evaluación.

Gráfico 1
Secuencia decisonal y sesgos



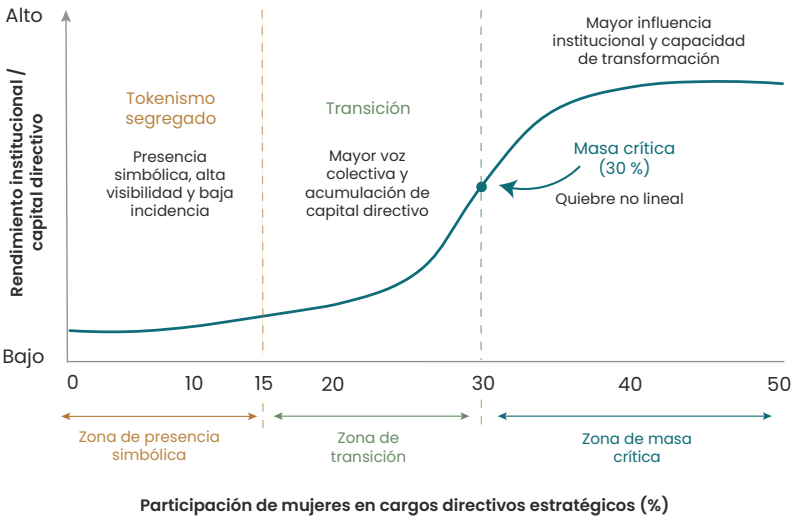
Fuente: Elaboración propia con base en Kanter (1977), Eagly y Karau (2002), Ryan y Haslam (2005), y Eagly y Carli (2007).

Para complementar la secuencia decisonal presentada en el gráfico 1, el gráfico 2 muestra el comportamiento esperado de los umbrales de representación femenina en la dirección pública. Cuando la presencia de mujeres es reducida, tienden a predominar

dinámicas de tokenismo, marcadas por alta visibilidad individual, aislamiento y baja capacidad de incidencia institucional (Kanter, 1977). En cambio, al aproximarse al umbral de masa crítica, comúnmente situado alrededor del 30 %, pueden ampliarse las posibilidades de voz colectiva, legitimidad interna e influencia sustantiva sobre decisiones, agendas y trayectorias directivas (Dahlerup, 1988). Cabe indicar que este umbral no debe entenderse como una regla automática, sino como una referencia analítica para mostrar que los efectos de la representación no siempre son lineales.

Gráfico 2

Comportamiento de umbrales entre tokenismo y masa crítica



Fuente: Elaboración propia con base en Kanter (1977) y Dahlerup (1988).

Nota. El gráfico representa una relación conceptual entre la participación de mujeres en cargos directivos estratégicos y el rendimiento institucional o capital directivo. El umbral del 30 % se utiliza como referencia analítica, no como garantía automática de transformación institucional.

La evidencia comparada sugiere que América Latina enfrenta un patrón doble: subrepresentación en el alto nivel y concentración sectorial. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

destaca, además, una brecha entre marcos formales de igualdad y resultados efectivos en liderazgo público, lo que obliga a mirar capacidades de implementación y diseños de carrera (Naranjo Bautista *et al.*, 2022). Esta advertencia es útil para el caso ecuatoriano, donde los avances pueden ser visibles por períodos (por ejemplo, gabinetes con mayor presencia de mujeres), pero no necesariamente se traducen en una transformación estable del reparto de poder directivo ni en la normalización de mujeres en la conducción de áreas de alta centralidad estratégica.

En el caso ecuatoriano, la discusión sobre techos y paredes de cristal se vuelve más precisa cuando se observa no solo la presencia de mujeres en puestos directivos, sino su distribución por Carteras y dominios de poder. La segmentación por áreas (con mayor presencia en sectores socialmente feminizados y menor representación en ámbitos fiscal-financieros, regulatorios o de seguridad) no implica por sí misma una menor capacidad de liderazgo; más bien, reduce la probabilidad de acumular ciertos activos político-administrativos que suelen funcionar como credenciales para saltos al nivel superior de decisión. Esta lectura desplaza explicaciones esencialistas y permite conectar el fenómeno con patrones comparados de asignación de Carteras y criterios de legitimación de la autoridad en el Estado (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; Krook y O'Brien, 2012).

En perspectiva extrarregional, la OCDE ofrece un dato útil para calibrar el fenómeno: en las administraciones centrales, las mujeres representan el 41,1 % del *senior management*, cifra inferior a su presencia en el empleo público total, lo que confirma que la segregación vertical persiste incluso en contextos con servicios civiles más institucionalizados (OCDE, 2025a). Así, una lección comparada es que los techos son un problema estructural que requiere instrumentos específicos de monitoreo del embudo, trazabilidad en nombramientos y gestión activa de sesgos.

Ahora bien, el debate sobre estilos de liderazgo con perspectiva de género suele oscilar entre dos extremos: negar toda diferencia o esencializarla. La evidencia empírica disponible permite

una posición más rigurosa: los meta-análisis muestran diferencias promedio pequeñas y muy dependientes del contexto, pero con tendencias consistentes en ciertos componentes. En promedio, las mujeres puntúan algo más alto en dimensiones de liderazgo transformacional y en recompensas contingentes, mientras que los hombres tienden a puntuar más alto en formas de dirección más transaccionales basadas en *management by exception* y, en algunos casos, en estilos *laissez-faire*. La clave es leer estos resultados como promedios agregados, no como guiones individuales (Eagly *et al.*, 2003).

En dirección pública, esta discusión adquiere un matiz adicional: los entornos contemporáneos de gobernanza requieren coordinación interinstitucional, liderazgo colaborativo y gestión de tensiones entre legalidad, resultados y legitimidad. En ese marco, el liderazgo transformacional (entendido como capacidad de movilizar visión, estimular aprendizaje y construir compromiso) ha sido defendido como funcional a contextos complejos, especialmente cuando se combina con un anclaje ético y orientado al interés público (Bass y Riggio, 2006; Van Wart, 2013). Esto no implica que las mujeres sean mejores líderes por definición, sino que ciertos repertorios asociados a estilos transformacionales y participativos pueden encajar bien con demandas actuales del Estado, siempre que existan condiciones institucionales para ejercer autoridad sin penalizaciones diferenciales.

Por su parte, el doble vínculo describe un dilema práctico en el que se espera que las mujeres sean cálidas y cooperativas, pero también firmes y decisivas; si priorizan lo relacional, pueden ser juzgadas como débiles, y si priorizan la asertividad, pueden ser sancionadas como agresivas o difíciles. Catalyst documentó este dilema en su reporte sobre el *double bind*, mostrando cómo los estereotipos producen evaluaciones desfavorables, cualquiera que sea su actuación, especialmente cuando el liderazgo se define con un estándar masculinizado (Catalyst, 2007). La implicación es institucional, ya que, mientras estas reglas tácitas operen, el sistema empuja a estrategias de autocontrol, cálculo del tono

y sobreajuste permanente, que consumen energía directiva y reducen libertad estratégica.

Como complemento, la evidencia sobre comunicación y reconocimiento en el trabajo ayuda a nombrar un mecanismo cotidiano: quién es escuchado, a quién se le atribuye el crédito y cómo se interpretan los estilos conversacionales en espacios jerárquicos. Tannen muestra que los patrones de comunicación pueden ser interpretados de manera distinta según el género, lo que afecta la atribución de autoridad y el reconocimiento del aporte (Tannen, 1994). Este punto es muy importante en dirección pública, ya que gran parte del poder se juega en arenas de coordinación, negociación interinstitucional y conducción de equipos; no solo se trata de decidir, sino de ser reconocida como quien puede decidir.

Así, es posible afirmar que el techo de cristal y las paredes de cristal no son solo metáforas, sino categorías que permiten rastrear cómo el Estado distribuye oportunidades, prestigio y poder por género en el tramo decisivo de la dirección pública. La evidencia regional muestra que la subrepresentación de mujeres en la alta dirección del Estado y su concentración en sectores específicos coexisten con avances formales y discursos de igualdad; y la evidencia extrarregional confirma que la segregación vertical persiste incluso en administraciones con mayor institucionalización (Gaete Quezada y Álvarez Rodríguez, 2020; Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2025a). Si a ello se suma que la evaluación del liderazgo opera bajo incongruencia de rol y doble vínculo, el problema se vuelve más exigente: no basta incorporar mujeres, sino transformar las reglas (formales e informales) que definen autoridad legítima y asignan poder sustantivo.

1.2.3. Políticas públicas con enfoque de género

Incorporar el enfoque de género en la gestión pública no significa añadir un componente social a políticas sectoriales, sino reconfigurar reglas, rutinas y decisiones para que el Estado deje de producir resultados sistemáticamente desiguales. En términos operativos, el giro contemporáneo se expresa en pasar de intervenciones

aisladas a una lógica de gobernanza de la igualdad, en la que los compromisos se traducen en instrumentos de coordinación, evidencia, rendición de cuentas y capacidades institucionales para sostener cambios más allá de las coyunturas (OCDE, 2016).

Un punto de partida es la definición acordada en Naciones Unidas sobre la transversalización de género, entendida como el proceso de evaluar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier acción planificada (incluidas la legislación, las políticas o los programas) en todas las áreas y niveles, de modo que la igualdad se vuelva parte de la decisión y no un apéndice (Ecosoc, 1997). Esta definición es importante porque desplaza el énfasis desde la intención hacia el efecto esperado: no basta con nombrar la igualdad; hay que rediseñar instrumentos para producir resultados verificables.

La experiencia comparada, sin embargo, muestra que la transversalización puede convertirse en formalidad si se limita a listas de verificación sin poder de incidencia sobre presupuestos, talento humano y circuitos decisorios. Por eso, su éxito depende de tres condiciones: autoridad y ubicación estratégica dentro del gobierno; capacidades técnicas; e incentivos y responsabilidades claras para implementar (Moser y Moser, 2005). En la misma línea, la transversalización se entiende mejor como un campo de tensiones productivas (entre tecnocracia y política, entre neutralidad y corrección de desigualdades) que exige decisiones institucionales explícitas, no solo adhesión simbólica (Walby, 2005).

Una política pública con enfoque de género se vuelve efectiva cuando se reconoce que la igualdad es un problema de diseño institucional. En la práctica, la desigualdad puede reproducirse incluso con normas de no discriminación si:

- a. Las reglas son vagas.
- b. La evidencia es insuficiente.
- c. La rendición de cuentas es débil.

Por ello, la Recomendación de la OCDE sobre igualdad de género en la vida pública enfatiza los mecanismos de gobierno completo,

las herramientas de evidencia y los arreglos de rendición de cuentas para sostener políticas de igualdad (OCDE, 2016).

En el nivel institucional, esto suele traducirse en unidades o puntos focales de género con mandato de coordinación y seguimiento; metodologías para análisis de impacto y evaluación; instrumentos presupuestarios; y reglas de selección y promoción que reduzcan sesgos, particularmente en niveles directivos. Este enfoque coincide con diagnósticos globales sobre Administración pública que indican que los avances sostenidos en igualdad tienden a ocurrir cuando la política de género se integra en el aparato del Estado y no solo en programas puntuales (UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

Al respecto, en América Latina, una parte decisiva de la agenda de igualdad se consolidó a través de cuotas y paridad en representación política, y su relevancia para la dirección pública es doble. Primero, porque reconfiguran el reservorio de liderazgos y legitimidades que alimentan nombramientos y carreras en el Estado. Segundo, porque han generado un lenguaje institucional (paridad, alternancia, progresividad) que presiona por coherencia entre igualdad electoral y composición de la cúspide político-administrativa (Freidenberg, 2023; International IDEA *et al.*, 2013).

Para Ecuador, se puede afirmar que el país ha experimentado una progresividad paritaria en su régimen electoral de género, consolidando reglas de paridad y alternancia en listas plurinominales y mecanismos que fortalecen la representación descriptiva de las mujeres, aunque con tensiones de implementación y resultados diferenciados según el nivel de elección (Freidenberg y Garzón-Sherdek, 2023). Este punto puede sostenerse con evidencia especializada que analiza el diseño institucional del régimen electoral ecuatoriano y su trayectoria desde el Código de la Democracia (Freidenberg y Garzón-Sherdek, 2023).

En Ecuador, las políticas de cuotas y paridad en el ámbito electoral pueden entenderse como un proceso de progresividad institucional más que como un único hito. Ese recorrido ha contribuido a ampliar la representación descriptiva de las mujeres en espacios

de elección popular; sin embargo, trasladar automáticamente ese avance al más alto nivel del Ejecutivo o a la alta dirección político-administrativa sería analíticamente impreciso, porque los mecanismos de acceso, selección y permanencia difieren entre arenas electorales y nombramientos.

Una forma de observar esa brecha (y, al mismo tiempo, articular ambos planos) es contrastar la evolución de las reglas electorales con evidencia sobre la composición del Ejecutivo. El análisis de la presencia de mujeres en gabinetes ministeriales en Ecuador entre 1979 y 2015 muestra variaciones históricas y límites persistentes en la incorporación de mujeres en la conducción superior, aun en contextos de avances normativos en igualdad y participación (Sotomayor-Valarezo y Huertas-Hernández, 2017).

A nivel regional, Colombia ofrece un ejemplo clásico de acción afirmativa aplicada directamente a la Administración pública. La Ley 581 de 2000, conocida como Ley de Cuotas, estableció reglas para la participación de mujeres en niveles decisorios. Lo importante, metodológicamente, es que este tipo de instrumentos convierte la igualdad en obligación institucional medible, trasladando el debate desde el merecimiento individual hacia los resultados agregados en cargos de decisión (Ley 581, 2000; OCDE, 2020).

Chile, por su parte, constituye un referente regional porque articula un sistema de Alta Dirección Pública basado en concursos con esfuerzos explícitos de diagnóstico sobre brechas de género. En este sistema se identifica el carácter procesual de la desigualdad al mostrar que las brechas no se concentran únicamente en el resultado final, sino que pueden acumularse en etapas específicas (postulación, avance a instancias decisorias y selección), lo que habilita intervenciones de política pública focalizadas en el diseño del proceso y sus puntos críticos (Servicio Civil de Chile, 2021).

En otro ámbito, debe considerarse que una política de igualdad que no se traduce en recursos suele quedarse en aspiración. Por eso, la presupuestación con enfoque de género se ha consolidado como un instrumento fundamental: no se trata solo de financiar programas para mujeres, sino de incorporar un lente

de género en el ciclo presupuestario para analizar impactos diferenciados y reorientar asignaciones y métricas (Stotsky, 2016). En términos de gestión pública, este instrumento fuerza a la administración a responder preguntas difíciles: ¿qué brechas atiende el gasto?, ¿qué indicadores lo justifican?, ¿cómo se evalúa el desempeño? (Stotsky, 2016; UN Women, 2024a).

En Ecuador existe evidencia oficial útil para sostener esta dimensión. El Ministerio de Economía y Finanzas publica anexos y clasificadores orientadores vinculados a políticas de igualdad; por ejemplo, el documento *Proporción del gasto por enfoque de igualdad. Proforma PGE 2024* permite observar cómo se reporta gasto asociado al cierre de brechas, incluido el componente de género⁴. Este tipo de instrumento es analíticamente relevante porque posibilita seguimiento y debate público sobre la coherencia entre prioridades declaradas y asignaciones (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024).

Como lección comparada, se puede indicar que el presupuesto con enfoque de género funciona mejor cuando se integra a sistemas de evaluación y control del gasto, con indicadores y auditorías de desempeño. Si se reduce a etiquetado sin métricas o sin consecuencias administrativas, puede convertirse en un ritual de cumplimiento (Stotsky, 2016). La igualdad en la dirección pública no depende solo de normas de paridad; también requiere financiar capacidades organizacionales que sostengan carreras y condiciones de ejercicio: formación, conciliación, prevención del acoso, sistemas de datos y transparencia interna.

4 El Clasificador de Orientación del Gasto en Políticas de Igualdad es un instrumento presupuestario que permite registrar, mediante códigos, componentes del gasto público orientados a políticas de igualdad, entre ellas género, discapacidades, interculturalidad, movilidad humana, niñez, juventud y personas adultas mayores. En el caso del clasificador de género, sus categorías incluyen ámbitos amplios como autonomía económica, condiciones de trabajo, cuidados, participación y toma de decisiones, vida libre de violencia, salud y educación. Por tanto, su uso permite aproximar la orientación del gasto hacia el cierre de brechas, pero no identifica automáticamente si los recursos financian inversión directa en carrera administrativa paritaria, formación directiva o programas asistenciales. Por ello, para sostener conclusiones sobre el fortalecimiento institucional de la alta dirección pública se requiere revisar, además, la naturaleza de los programas, sus beneficiarias y beneficiarios, sus indicadores y sus resultados.

También es necesario resaltar que la política pública con enfoque de género aplicada a la Administración pública se juega, de manera decisiva, en el sistema de talento: reglas de selección, promoción, evaluación del desempeño, formación, movilidad y condiciones de trabajo. La evidencia global muestra que los países que avanzan tienden a combinar dos familias de medidas: corrección de sesgos en los procesos y políticas habilitantes para sostener trayectorias (UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

En la práctica, esto implica que la igualdad no se resuelve únicamente con acceso; se requieren condiciones para permanecer y ejercer autoridad sin penalización diferencial. Desde el punto de vista institucional, las políticas de conciliación y corresponsabilidad, los protocolos efectivos contra el acoso y las medidas de seguridad frente a la violencia operan como instrumentos de retención y legitimidad del liderazgo femenino en lo público (UNDP y University of Pittsburgh, 2021). Esta mirada es relevante para Ecuador, donde la alta dirección suele operar en entornos de alta exposición política y rotación, lo que eleva los costos de sostenibilidad de carrera.

Una condición transversal para que las políticas de género funcionen es la disponibilidad de datos desagregados y tableros de seguimiento. No se trata de un requisito técnico, sino de un mecanismo de poder, ya que, sin evidencia trazable, las instituciones pueden mantener brechas sin explicación y sin corrección (OCDE, 2016; Servicio Civil de Chile, 2021). En contextos donde la alta dirección combina componentes políticos y administrativos, los sistemas de información deben permitir conocer el segmento superior como un continuo, distinguiendo capas sin perder el panorama: gabinetes, viceministerios o subsecretarías, y direcciones o gerencias superiores. La experiencia chilena en Alta Dirección Pública muestra que reportar la participación femenina a lo largo del proceso permite ubicar “cuellos de botella” y discutir medidas específicas, en lugar de formular diagnósticos genéricos (Servicio Civil de Chile, 2021).

Para operacionalizar las políticas públicas con enfoque de género, la tabla 3 organiza los instrumentos por mecanismo, ámbito de aplicación y evidencia mínima exigible.

Tabla 3

Instrumentos de política pública con enfoque de género en la Administración pública

Instrumento	Qué busca corregir	Dónde opera	Ejemplo comparado en América Latina	Evidencia mínima exigible
Transversalización de género	Políticas neutras con impactos desiguales.	Todo el ciclo de política pública y gestión.	Definición y mandato de Naciones Unidas; adopción gubernamental.	Metodología de análisis, responsables, indicadores y evaluación periódica.
Acción afirmativa, cuotas y paridad	Subrepresentación estructural en espacios de decisión.	Elecciones o altos cargos decisorios.	Colombia: Ley 581 de 2000; Ecuador: régimen electoral de género.	Regla explícita, alcance, sanción por incumplimiento y reporte público.
Alta dirección y selección con enfoque de género	Sesgos en postulación, avance y nombramiento.	Selección, evaluación y comités.	Chile: estudios del Sistema de Alta Dirección Pública y recomendaciones.	Datos por etapa (postulación, avance y selección) y medidas correctivas.

Instrumento	Qué busca corregir	Dónde opera	Ejemplo comparado en América Latina	Evidencia mínima exigible
Presupuestación con enfoque de género	Brechas sostenidas por la asignación de recursos.	Planificación y presupuesto.	Ecuador: ane-xos del Presu-puesto General del Estado con enfoque de igualdad.	Clasificador, indicadores, seguimiento y evaluación del gasto.
Políticas de talento: formación, mentorías y retención	Fugas en trayectoria y permanencia.	Carrera, clima organizacional y condiciones de trabajo.	Programas de liderazgo público de SERVIR, Perú.	Metas, cobertura, evaluación de resultados y datos de promoción.
Gobernanza y rendición de cuentas	Igualdad declarativa sin implementación.	Centro de gobierno y control de gestión.	Recomen-dación de la OCDE con enfoque de gobierno com-pleto.	Mecanismos de rendición de cuentas y herra-mientas de evidencia.

Fuente: ECOSOC (1997); Ley 581 de 2000; MEF (2024); OCDE (2016); Servicio Civil (2021); UNDP y UPitt (2021).

En definitiva, las políticas públicas con enfoque de género son más efectivas cuando se entienden como arquitectura de capacidad estatal: reglas de decisión, presupuestos, talento humano, evidencia y rendición de cuentas. La transversalización, la presupuestación con enfoque de género y las medidas de acción afirmativa o paridad no compiten entre sí; operan como engranajes distintos para enfrentar un mismo problema: la reproducción institucional de la desigualdad. La igualdad de género en el Estado no avanza por inercia, sino cuando se la gobierna (OCDE, 2016; UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

1.2.4. Aportes de autoras académicas al análisis de género y dirección pública ⁵

La literatura académica ha sido fundamental para proporcionar evidencia y teorías que sustentan estas perspectivas de género. Además de Joan Acker y Alice Eagly, ya mencionadas, otras pensadoras influyentes incluyen a Camila Stivers, quien examinó cómo los imaginarios de género influían en la legitimidad de las mujeres administradoras públicas y abogó por revalorar enfoques femeninos, como la ética del cuidado, en la gestión pública (Stivers, 1993). Drude Dahlerup y Mona Lena Krook, politólogas prominentes, han estudiado el efecto de las reformas de cuotas en la representación femenina, aportando evidencia de que los cambios institucionales deliberados son necesarios para superar la inercia del patriarcado político.

En el análisis del Estado, las políticas sociales y las relaciones de género, diversas académicas con producción influyente sobre América Latina han realizado aportes fundamentales. Académicas como Maxine Molyneux y Elizabeth Jelin han analizado las relaciones entre Estado, políticas sociales y género, mostrando cómo las mujeres en la burocracia pueden influir en políticas sensibles. Helga Hernes acuñó, en el contexto europeo, el concepto de Estado amigable con las mujeres (*women-friendly state*), señalando que una presencia significativa de mujeres en el sector público puede reorientar las prioridades del Estado hacia una mayor equidad. Así, autoras de alto perfil en términos de impacto académico han contribuido tanto a teorizar la cuestión como a ofrecer soluciones.

Gina Zabludovsky ha sido pionera en el estudio de las mujeres en puestos de dirección, tanto en el sector privado como en el público, en México. Sus investigaciones teóricas y empíricas abordan

5 La selección de autoras se efectuó mediante un muestreo teórico y estratégico. Aunque se incluyen autoras de distintos países, se priorizan contribuciones latinoamericanas con alta relevancia conceptual para el análisis del género en la administración y la dirección pública. Se incorporaron trabajos que abordan de forma explícita el Estado, la burocracia y las políticas públicas, y que han tenido impacto sostenido en el debate académico regional. La selección no pretende ser exhaustiva, sino construir un marco analítico sólido y pertinente para los objetivos del libro.

conceptos como el techo de cristal y la doble jornada, así como las diferencias de género en el acceso a cargos de liderazgo. En un estudio amplio sobre mujeres en los ámbitos de poder económico y político, Zabludovsky analizó la presencia femenina en el mercado laboral, en la educación superior y en puestos de decisión en los sectores público y privado. Encontró que las mujeres enfrentan segregación vertical y horizontal en las organizaciones, y examinó las barreras socioculturales que limitan su ascenso a posiciones de alta gerencia (Zabludovsky, 2015). Sus aportes teóricos incluyen la visibilización de cómo factores como la discriminación hacia las madres y la dificultad de conciliación entre trabajo y familia inciden en la subrepresentación femenina en la alta dirección (Zabludovsky, 2015). Este trabajo sentó bases conceptuales importantes sobre las brechas de género en la administración y la necesidad de políticas organizacionales con perspectiva de género.

Mariana Chudnovsky ha desarrollado análisis conceptuales sobre la presencia y los roles de las mujeres dentro de la Administración pública. En un estudio sobre el sector público argentino, Chudnovsky mostró hallazgos importantes, entre ellos que los hombres ocupan la mayoría de los cargos políticos de gabinete y puestos gerenciales, mientras que las mujeres se concentran en los niveles burocráticos inferiores (Chudnovsky, 2020). Además, mostró que, aun cuando las mujeres en el sector público argentino poseen en promedio más educación universitaria que los hombres, tienden a ganar menos salario por el mismo cargo (Chudnovsky, 2020). Chudnovsky también ha aportado al marco teórico de la burocracia representativa, explorando cómo la representación pasiva de las mujeres en el funcionariado puede traducirse (o no) en representación activa en las políticas públicas (Naranjo Bautista *et al.*, 2022). Sus trabajos contribuyen a comprender las dinámicas de género en el interior de la burocracia estatal y ofrecen evidencia sobre las brechas persistentes en posiciones de alta dirección pública.

Ana Laura Rodríguez Gustá ha hecho contribuciones teóricas fundamentales en torno a las políticas públicas con enfoque

de género y la participación de las mujeres en la burocracia estatal. Rodríguez Gustá (2008) definió tipologías de políticas públicas de género y analizó los retos para su implementación efectiva. También exploró la complejidad burocrática y los logros gerenciales de las mujeres en el sector público; por ejemplo, estudió el caso de Uruguay, donde examinó cómo las estructuras administrativas inciden en la carrera directiva de las mujeres (Rodríguez Gustá, 2002).

Más recientemente, sus investigaciones comparativas sobre las agencias de políticas de mujeres bajo distintos contextos políticos aportan un marco teórico sobre cómo la ideología gubernamental influye en la institucionalidad de género. En un estudio publicado en 2021, comparó las trayectorias divergentes de las oficinas gubernamentales para la mujer en Argentina y Brasil entre 2003 y 2019, evidenciando cómo los gobiernos de izquierda o derecha condicionaron el alcance de estas agencias (Rodríguez Gustá, 2021). Rodríguez Gustá, junto con colegas, también analizó los modelos de gobernanza de los mecanismos institucionales de género en América Latina, distinguiendo cómo varían con los cambios políticos (Rodríguez Gustá, Caminotti y Madera, 2017). En conjunto, su obra proporciona herramientas conceptuales para entender la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado y la representación femenina en la alta Administración pública.

Mariana Caminotti se ha destacado por sus estudios sobre los mecanismos institucionales de igualdad de género y la representación femenina en la esfera pública. Sus trabajos académicos exploran la intersección entre género, instituciones estatales y poder político, con énfasis en el diseño institucional y la capacidad de incidencia de las políticas de igualdad (Caminotti *et al.*, 2011). Un aporte central de su producción es el estudio comparativo sobre los modelos de gobernanza de las maquinarias de políticas de género en América Latina, en el cual analizó, junto con Rodríguez Gustá y Madera, cómo la voluntad política, el diseño institucional y el apoyo burocrático condicionan la eficacia de estas instituciones

bajo gobiernos de distinta orientación ideológica (Rodríguez Gustá *et al.*, 2017).

Asimismo, Caminotti ha examinado los efectos de las leyes de cupo y paridad más allá del ámbito legislativo, problematizando su potencial impacto en la burocracia estatal y en la alta dirección pública. Sus aportes teóricos refuerzan la comprensión de la representación de las mujeres no solo en cargos electivos, sino también en puestos administrativos de toma de decisión, y resaltan la importancia de alcanzar una masa crítica femenina en el Estado para impulsar cambios sustantivos en las agendas de gobierno.

Flavia Freidenberg tiene contribuciones teóricas centradas en la representación política de las mujeres y en las reformas institucionales orientadas a la equidad de género. Freidenberg (2020) desarrolla un análisis integral de cómo los cambios en las reglas electorales han incidido en la inclusión de las mujeres en los espacios de poder en la región. Este estudio aborda conceptos clave como las cuotas de género, la paridad y la distinción entre representación descriptiva y sustantiva, ofreciendo un marco analítico para comprender por qué persisten brechas de género incluso después de reformas formales. La autora ha sostenido que el acceso de las mujeres a puestos de decisión está condicionado no solo por la legislación, sino también por factores culturales, partidarios y organizacionales, y ha enfatizado la relevancia de considerar la representación simbólica de género como dimensión central de la legitimidad democrática. En conjunto, sus aportes proporcionan bases conceptuales sólidas para promover políticas públicas orientadas a fortalecer la democracia paritaria y la gobernanza con enfoque de género.

Erica Salvaj ha investigado la temática de mujeres y liderazgo tanto en el ámbito corporativo como en el sector público, aportando marcos analíticos sobre las barreras y los facilitadores en la trayectoria hacia cargos de alta dirección. En un estudio realizado en Chile sobre el acceso de las mujeres a la alta dirección, Salvaj (2016) identificó obstáculos estructurales y culturales que limitan su ascenso, tales como sesgos en los procesos de promoción,

exclusión de redes informales de poder y dificultades de conciliación entre trabajo y vida personal.

Uno de sus hallazgos relevantes fue la brecha entre el sector público y el privado, evidenciando una mayor presencia relativa de mujeres en cargos directivos públicos, aunque todavía insuficiente para hablar de igualdad sustantiva. Su trabajo también destaca la importancia de factores como la mentoría, las redes de apoyo y las políticas organizacionales para reducir el techo de cristal. Desde una perspectiva estratégica, Salvaj resalta que la subutilización del talento femenino en puestos decisorios implica costos significativos para el desarrollo institucional y económico, tanto en el sector público como en el privado.

Susana Riquelme Parra ha contribuido al análisis de las dinámicas de género en la gestión pública y en las instituciones estatales, particularmente en el ámbito de la educación superior pública. En su estudio sobre las universidades estatales chilenas, Riquelme Parra (2021) analizó la participación de mujeres en espacios de toma de decisiones, evidenciando brechas persistentes en los cargos de mayor jerarquía, pese a los avances normativos en igualdad de género. Sus investigaciones muestran cómo la cultura organizacional, los prejuicios de género y la limitada disponibilidad de redes de mentoría afectan el acceso de las mujeres a posiciones directivas.

Asimismo, Riquelme ha reflexionado sobre el potencial transformador de cuestionar las incomodidades de género en las instituciones, planteando que la problematización crítica de estas tensiones puede constituirse en un motor de cambio hacia estructuras más equitativas. Sus aportes amplían el enfoque de la gobernanza con perspectiva de género al incorporar el análisis del sector educativo público como espacio clave de dirección y poder estatal.

Virginia Guzmán Barcos y Sonia Montañó Virreira han desarrollado marcos conceptuales fundamentales para el análisis de la institucionalidad de género en el Estado latinoamericano. Desde la academia y los organismos internacionales, respectivamente,

ambas autoras han sistematizado la evolución de las políticas públicas de igualdad de género en la región. Su obra conjunta ofrece un análisis integral de la construcción y consolidación de los mecanismos gubernamentales para el adelanto de las mujeres, examinando su sostenibilidad, mandato político y capacidad institucional (Guzmán Barcos y Montaña Virreira, 2012). Las autoras proponen un modelo para armar políticas públicas de género, identificando componentes clave como la voluntad política, la articulación con los movimientos de mujeres y la transversalización de género en el aparato estatal. De manera complementaria, Montaña ha profundizado en el análisis de casos nacionales, como el de Brasil, para examinar la arquitectura institucional necesaria para implementar políticas de igualdad. En conjunto, sus aportes han sido centrales para comprender la relación entre Estado y género en América Latina y para orientar el diseño de mecanismos institucionales que promuevan una gobernanza pública más inclusiva.

Clara Araújo se ha consolidado como una referente en el estudio del acceso de las mujeres a cargos políticos y de la interacción entre instituciones y cultura política. Araújo (1998) analizó los alcances y limitaciones de las cuotas de género en Brasil, argumentando que las cuotas son necesarias, pero no suficientes para garantizar una representación efectiva de las mujeres. La autora ha mostrado que el impacto de las reformas proigualdad depende de mediaciones institucionales y de factores socioculturales que condicionan las actitudes hacia las mujeres en política. En trabajos posteriores, ha explorado cómo variables socioeconómicas y organizacionales inciden en las oportunidades electorales de las mujeres, resaltando la persistencia de obstáculos informales incluso en contextos de reformas formales. Sus aportes teóricos iluminan la tensión entre representación descriptiva y empoderamiento sustantivo, ofreciendo claves analíticas relevantes para comprender los límites y potencialidades de la democracia paritaria y su proyección hacia la Administración pública.

Magdalena León es referente en los estudios de género, Estado y políticas públicas en Ecuador y la región andina. Desde

la economía feminista, León ha desarrollado un marco crítico que cuestiona la aparente neutralidad de las políticas públicas y del mercado laboral, evidenciando cómo el Estado contribuye a reproducir desigualdades de género a través de la división sexual del trabajo y la invisibilización del trabajo de cuidado (León, 2008). Destaca que las políticas económicas y sociales no solo distribuyen recursos, sino que también configuran jerarquías simbólicas y organizacionales que afectan de manera diferenciada las trayectorias laborales de mujeres y hombres. Si bien su producción no se centra específicamente en la alta dirección pública, sus aportes permiten comprender las condiciones estructurales que inciden en el acceso, la permanencia y el ascenso de las mujeres dentro del sector público, particularmente en contextos donde las competencias feminizadas son subvaloradas y las responsabilidades de cuidado siguen recayendo de forma desproporcionada sobre las mujeres. León ofrece una base conceptual indispensable para analizar las desigualdades de género que atraviesan la Administración pública ecuatoriana y limitan el acceso femenino a posiciones de poder.

A fin de sintetizar los principales aportes conceptuales de las autoras revisadas, la tabla 4 presenta una sistematización comparada de sus ejes analíticos y su relevancia para el estudio de la dirección pública con enfoque de género.

Tabla 4

Aportes conceptuales sobre dirección pública y enfoque de género

Autora	Eje analítico central	Aporte conceptual distintivo	Relevancia para la dirección pública
Joan Acker	Organizaciones generizadas	Demuestra que las organizaciones no son neutras, sino que reproducen jerarquías de género a través de reglas, prácticas y símbolos aparentemente objetivos.	Proporciona un marco estructural para explicar la exclusión de las mujeres en la alta dirección pública más allá del mérito individual.
Alice Eagly	Género y estilos de liderazgo	Evidencia diferencias promedio en estilos de liderazgo y documenta el doble estándar evaluativo que enfrentan las mujeres líderes.	Permite comprender las sanciones simbólicas que afectan la legitimidad de las mujeres en cargos directivos públicos.
Camilla Stivers	Imaginarios de género en la Administración pública	Analiza cómo los imaginarios masculinizados definen la autoridad legítima y revaloriza la ética del cuidado como principio de gestión pública.	Amplía la noción de liderazgo público al incorporar valores históricamente feminizados como fuentes de valor público.

Autora	Eje analítico central	Aporte conceptual distintivo	Relevancia para la dirección pública
Drude Dahlerup	Representación descriptiva y masa crítica	Introduce el concepto de masa crítica para explicar los efectos y límites de la presencia femenina en espacios de poder.	Ayuda a entender por qué la baja proporción de mujeres en la alta dirección refuerza dinámicas de tokenismo.
Mona Lena Krook	Diseño institucional de cuotas y paridad	Analiza cómo el diseño y la implementación de las cuotas determinan su efectividad real.	Aporta criterios para evaluar políticas de igualdad en el acceso a cargos de decisión más allá de su formulación legal.
Maxine Molyneux	Estado, políticas sociales y género	Diferencia intereses prácticos y estratégicos de las mujeres en las políticas públicas.	Permite analizar la agencia de las mujeres dentro de la burocracia y su influencia en políticas sensibles al género.
Elizabeth Jelin	Burocracia estatal y políticas de cuidado	Analiza el rol de funcionarias públicas en la construcción de políticas sociales y de cuidado.	Visibiliza la capacidad de incidencia femenina en áreas estratégicas del Estado social.

Autora	Eje analítico central	Aporte conceptual distintivo	Relevancia para la dirección pública
Helga Hernes	Estado y equidad de género	Formula el concepto de Estado amigable con las mujeres (<i>women-friendly state</i>).	Ofrece un marco normativo para evaluar la orientación del Estado hacia la igualdad sustantiva.
Gina Zabludovsky	Techo de cristal y segregación organizacional	Analiza la segregación vertical y horizontal, la doble jornada y las barreras socioculturales al liderazgo femenino.	Conecta desigualdades estructurales con trayectorias limitadas hacia la alta dirección pública.
Mariana Chudnovsky	Burocracia representativa y género	Evidencia la concentración masculina en cargos jerárquicos y la brecha entre representación pasiva y activa.	Aporta evidencia empírica sobre desigualdades persistentes en la alta Administración pública.
Ana Laura Rodríguez Gustá	Institucionalización de políticas de género	Sistematiza tipologías de políticas sensibles al género y analiza el rol de las agencias estatales de igualdad.	Permite comprender cómo el diseño institucional condiciona la incidencia de las mujeres en la dirección pública.

Autora	Eje analítico central	Aporte conceptual distintivo	Relevancia para la dirección pública
Mariana Caminotti	Gobernanza de la igualdad de género	Analiza modelos de gobernanza de los mecanismos de género bajo distintos contextos políticos.	Explica por qué la igualdad formal no siempre se traduce en poder decisonal efectivo en la alta administración.
Flavia Freidenberg	Reforma electoral y representación de mujeres	Explica cómo las reglas electorales, la cultura partidaria y los factores organizacionales median los efectos de las cuotas y la paridad.	Ofrece un marco para evitar extrapolaciones lineales entre reformas electorales y presencia de mujeres en la dirección estatal.
Erica Salvaj	Barreras y facilitadores para llegar a la alta dirección	Identifica techos de cristal, redes, mentoría y costos institucionales de subutilizar el talento femenino en espacios de decisión.	Conecta igualdad con desempeño institucional, aprovechamiento de talento, condiciones de carrera y promoción.
Susana Riquelme Parra	Género y toma de decisiones en instituciones públicas de educación superior estatal	Evidencia brechas persistentes en cargos de mayor jerarquía y analiza cultura organizacional, prejuicios y redes de mentoría.	Aporta evidencia aplicada para comprender sesgos y trayectorias en organizaciones públicas específicas, especialmente en el sector educativo.

Autora	Eje analítico central	Aporte conceptual distintivo	Relevancia para la dirección pública
Virginia Guzmán Barcos	Institucionalidad de género en el Estado	Sistematiza la evolución, sostenibilidad y capacidad de los mecanismos gubernamentales para la igualdad de género en América Latina.	Ofrece un marco para analizar la capacidad institucional de género como condición de implementación, más allá de la existencia de normas.
Sonia Montaña Virreira	Arquitectura institucional de políticas de igualdad	Propone componentes clave: voluntad política, articulación con movimientos de mujeres, transversalización y diseño estatal.	Permite operacionalizar dimensiones para evaluar la institucionalidad de género: mandato, recursos, coordinación y autoridad.
Clara Araújo	Cuotas, instituciones y cultura política	Muestra que las cuotas son necesarias, pero insuficientes; su impacto depende de mediaciones institucionales y socioculturales.	Es útil para explicar por qué las acciones afirmativas requieren exigibilidad, diseño fino y condiciones políticas para producir resultados.

Autora	Eje analítico central	Aporte conceptual distintivo	Relevancia para la dirección pública
Magdalena León	Estado, políticas públicas y desigualdades de género	Cuestiona la neutralidad de las políticas y del mercado laboral; evidencia la división sexual del trabajo y la invisibilización del cuidado.	Ofrece una base conceptual para analizar desigualdades de género en la Administración pública ecuatoriana y sus efectos en las trayectorias.

Fuente: Elaboración propia con base en Acker (1990), Araújo (1998), Caminotti *et al.* (2017), Chudnovsky (2020), Dahlerup (1988), Eagly *et al.* (2003), Freidenberg (2020), Guzmán Barcos y Montaña Virreira (2012), Hernes (1987), Jelin (2010), Krook (2009), León (2008), Molyneux (2000), Rodríguez Gustá (2002, 2008, 2021), Salvaj (2016), Riquelme Parra (2021), Stivers (1993) y Zabudovsky (2015).

En conjunto, los aportes de estas autoras permiten comprender que las desigualdades de género en la dirección pública no son el resultado de trayectorias individuales fallidas, sino la expresión de configuraciones organizacionales, institucionales y culturales que estructuran de manera persistente el acceso al poder, la autoridad y la toma de decisiones en el Estado. Así, sientan las bases conceptuales para analizar los techos de cristal, los estilos de liderazgo y, posteriormente, las dimensiones interseccionales de estas desigualdades.

1.2.5. Experiencias en Ecuador y América Latina

La incorporación del enfoque de género en la dirección pública ha seguido trayectorias heterogéneas en América Latina. Aunque en las últimas décadas la región ha experimentado avances normativos importantes (particularmente en materia de igualdad formal, participación política y políticas públicas con enfoque de género), la traducción de dichos avances en transformaciones

sostenidas en la estructura del poder estatal ha sido desigual. Diversos estudios coinciden en que los progresos institucionales suelen concentrarse en reformas legales o políticas programáticas, mientras que los cambios en la composición real de la alta dirección político-administrativa avanzan con mayor lentitud, debido a factores organizacionales, culturales y políticos que continúan reproduciendo patrones de desigualdad (Cepal, 2022a; Krook, 2017; Krook y Restrepo Sanín, 2016).

En América Latina, el impulso inicial hacia una mayor participación de las mujeres en la vida pública estuvo muy vinculado con las reformas electorales introducidas desde la década de 1990, sobre todo a través de sistemas de cuotas y, posteriormente, de paridad. Países como Argentina, México, Bolivia o Costa Rica implementaron marcos normativos que obligan a los partidos políticos a garantizar porcentajes mínimos o equilibrio de género en candidaturas electorales. Estas reformas han tenido efectos visibles en la representación legislativa femenina: en varios países de la región, las mujeres superan el 40 % de los escaños parlamentarios, lo que sitúa a América Latina como una de las regiones con mayor presencia femenina en parlamentos nacionales en el ámbito global (Cepal, 2022a). Sin embargo, la expansión de la representación descriptiva no ha sido automáticamente acompañada por una redistribución equivalente del poder en los niveles ejecutivos o en la alta dirección pública, donde los procesos de nombramiento siguen respondiendo, en gran medida, a decisiones políticas o redes informales de poder.

En el caso ecuatoriano, el marco constitucional vigente desde 2008 introdujo un conjunto de disposiciones orientadas a fortalecer la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito público. La Constitución reconoce la igualdad y la no discriminación como principios transversales de la acción estatal y establece la obligación de incorporar enfoques de género en las políticas públicas y en la institucionalidad del Estado. En este contexto se crearon o fortalecieron mecanismos institucionales como los Consejos Nacionales para la Igualdad, entre ellos el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, encargado de promover

la transversalización del enfoque de género en las políticas estatales y de coordinar acciones interinstitucionales en esta materia.

En el plano político, Ecuador también adoptó progresivamente mecanismos de paridad en el ámbito electoral. Las reformas al régimen electoral incorporaron el principio de alternancia y paridad en las listas de candidaturas, lo que permitió incrementar de manera significativa la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional y en otros cargos de elección popular durante la última década. Sin embargo, estos avances se concentran principalmente en el ámbito representativo y no siempre se trasladan a los niveles más altos de la Administración pública o del Ejecutivo, donde los procesos de designación responden a lógicas políticas distintas (Trujillo, 2018).

Un episodio ilustrativo ocurrió en 2018, cuando Ecuador alcanzó momentáneamente una composición paritaria en su gabinete ministerial, con una ligera mayoría de mujeres en los ministerios. Este hecho fue ampliamente destacado a nivel regional como un hito simbólico en la representación femenina en el Poder Ejecutivo. No obstante, el episodio también evidenció la fragilidad institucional de estos avances, ya que la paridad no respondía a una obligación normativa permanente, sino a decisiones políticas contingentes del gobierno de turno. Como resultado, la composición de género del gabinete ha variado considerablemente entre administraciones, lo que refleja la ausencia de mecanismos estructurales que garanticen la continuidad de dichos equilibrios.

Este fenómeno no es exclusivo de Ecuador. Estudios comparados muestran que, en la mayoría de los países latinoamericanos, la presencia de mujeres en gabinetes ministeriales depende, en gran medida, de la voluntad política de los presidentes o de coyunturas específicas, más que de arreglos institucionales estables. En consecuencia, la representación femenina en el Poder Ejecutivo suele fluctuar significativamente entre gobiernos, incluso en países que han logrado avances sostenidos en representación parlamentaria.

El análisis comparado en América Latina permite identificar distintos modelos de incorporación del enfoque de género en la

dirección pública. Algunos países han optado por reformas institucionales más estructurales, mientras que otros han avanzado principalmente a través de iniciativas programáticas o decisiones políticas específicas. Uno de los casos más citados es el de México, donde la reforma constitucional conocida como “paridad en todo” (2019) estableció la obligación de garantizar la paridad de género en todos los poderes del Estado, incluidos los gabinetes y organismos autónomos. Este enfoque ha ampliado el alcance de la paridad más allá de la esfera electoral y ha impulsado debates sobre la necesidad de transformar también las estructuras de la Administración pública y los procesos de designación en cargos de alto nivel.

Bolivia constituye otro caso relevante en la región. Su Constitución de 2009 incorpora principios de paridad y alternancia en múltiples niveles del sistema político, lo que ha permitido alcanzar niveles relativamente altos de representación femenina en instituciones públicas. Sin embargo, la experiencia boliviana también muestra que un mayor acceso numérico no garantiza por sí mismo una redistribución equivalente del poder ni la desaparición de barreras informales, dado que la traducción de la presencia femenina en influencia sustantiva sigue dependiendo de mediaciones partidarias, jerarquías internas y dinámicas de poder que operan más allá de la norma (Ewig, 2018; Jiménez, 2018).

Chile, por su parte, ha desarrollado iniciativas específicas orientadas a mejorar la participación femenina en la alta Administración pública. El sistema de Alta Dirección Pública, basado en concursos meritocráticos, ha sido objeto de diagnósticos institucionales que identifican brechas de género en las distintas etapas de selección (postulación, evaluación y nombramiento) y proponen medidas para reducirlas, incluidos incentivos a la postulación femenina y revisiones de los procesos de evaluación. Esta experiencia resulta valiosa porque muestra que las desigualdades no se concentran únicamente en el resultado final del concurso, sino que pueden acumularse progresivamente a lo largo del proceso institucional (Servicio Civil de Chile, 2021, 2022).

Sin embargo, a pesar de los avances normativos e institucionales, la participación de las mujeres en la dirección pública sigue enfrentando obstáculos estructurales. Entre ellos destacan las dinámicas informales de poder dentro de las organizaciones estatales, la persistencia de redes masculinas de influencia y las dificultades asociadas a la conciliación entre responsabilidades laborales y familiares. Estas condiciones influyen tanto en las trayectorias profesionales de las mujeres dentro del sector público como en su permanencia en posiciones de liderazgo.

Otro desafío creciente en la región es la violencia política de género. Las mujeres que ocupan cargos públicos o participan activamente en política enfrentan con mayor frecuencia campañas de hostigamiento, deslegitimación o violencia simbólica, especialmente en entornos digitales. Este fenómeno se ha reconocido cada vez más como una forma específica de violencia de género que busca desalentar la participación política femenina y preservar estructuras tradicionales de poder (Krook, 2017; Krook y Restrepo Sanín, 2016).

La violencia política de género no solo afecta a mujeres en cargos electivos, sino también a funcionarias públicas y líderes institucionales que adquieren visibilidad en la esfera pública. En este sentido, la consolidación de democracias inclusivas requiere no solo reformas legales que promuevan la participación de las mujeres, sino también políticas activas destinadas a garantizar entornos institucionales seguros y libres de discriminación.

Las experiencias de Ecuador y de otros países latinoamericanos muestran que la incorporación del enfoque de género en la dirección pública es un proceso gradual y multidimensional. Las reformas legales y las políticas públicas han ampliado significativamente las oportunidades formales para la participación de las mujeres en el ámbito estatal. Sin embargo, las estructuras de poder dentro de las instituciones públicas continúan reflejando patrones históricos de desigualdad que no se transforman de forma automática mediante cambios normativos.

En este contexto, el desafío central para los próximos años consiste en avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad sustantiva en la dirección del Estado. Esto implica fortalecer los mecanismos institucionales que promueven la participación de las mujeres en los espacios de decisión, revisar los procesos de selección y promoción dentro de la Administración pública, y transformar las culturas organizacionales que aún reproducen sesgos de género.

1.3. La interseccionalidad como categoría de análisis: clase, etnia, territorio y poder

El concepto de interseccionalidad aporta una lente analítica esencial para comprender las experiencias de las mujeres en la dirección pública desde una perspectiva integral. Fue propuesto por Kimberlé Crenshaw en 1989, a partir del estudio de la discriminación que sufrían las mujeres negras, y se ha expandido para examinar cómo múltiples ejes de desigualdad se entrecruzan de manera inseparable (Crenshaw, 1991; Collins y Bilge, 2016).

Aplicar la interseccionalidad al contexto del liderazgo público significa reconocer que no existe una experiencia única de mujer líder, sino que esta se encuentra modulada por otras facetas de la identidad y por estructuras sociales como la clase socioeconómica, la etnia o raza, el territorio e incluso la pertenencia política. En esta sección se analiza cómo estas dimensiones adicionales de diferencia y poder influyen en el acceso y ejercicio del liderazgo público.

1.3.1. Definición y alcance de la interseccionalidad

La interseccionalidad constituye hoy una de las categorías analíticas más relevantes para comprender las desigualdades sociales desde una perspectiva compleja y no reductiva. En términos generales, este enfoque examina cómo múltiples identidades sociales coexistentes (por ejemplo, género, etnia, clase social, territorio o condición migratoria) se articulan simultáneamente y configuran experiencias diferenciadas de opresión o privilegio, que no pueden explicarse de manera adecuada a partir de un solo eje de análisis

(Afroféminas, 2023). La interseccionalidad no supone una simple acumulación de desventajas, sino que enfatiza que la interacción entre distintos sistemas de dominación (como el sexismo, el racismo, el clasismo o el colonialismo) produce efectos cualitativamente distintos, específicos y contextualmente situados.

El concepto fue formulado por la jurista afroamericana Kimberlé Crenshaw a finales de la década de 1980, a partir de su análisis sobre la discriminación legal que enfrentaban las mujeres afrodescendientes en Estados Unidos, cuyas experiencias no eran adecuadamente reconocidas ni por las políticas antirracistas ni por el feminismo dominante de la época (Crenshaw, 1989, 1991). Desde esta perspectiva, Crenshaw argumentó que las estructuras jurídicas y políticas tendían a tratar las categorías de discriminación de manera aislada, invisibilizando la forma en que estas se entrecruzan en la vida real de las personas. Posteriormente, la interseccionalidad fue desarrollada y ampliada como marco teórico y metodológico; se conceptualizó como un sistema de matrices de dominación interrelacionadas y se definió como una herramienta analítica para comprender cómo el poder opera de manera simultánea y relacional en distintos niveles sociales (Collins y Bilge, 2016).

Desde un punto de vista empírico, el enfoque interseccional permite ilustrar cómo las experiencias de las mujeres no son homogéneas, incluso dentro de un mismo contexto nacional o institucional. Por ejemplo, una mujer mestiza de clase media que ocupa un cargo directivo en una ciudad latinoamericana puede enfrentar barreras asociadas al techo de cristal por razón de género, pero probablemente no experimente el racismo estructural que afecta a una mujer afrodescendiente en una posición similar. A su vez, una mujer indígena en un territorio rural enfrenta desafíos adicionales vinculados a la desigualdad territorial, la exclusión histórica, el acceso limitado a educación formal y la subrepresentación política. En este sentido, la experiencia interseccional es, como señaló Crenshaw, una multiplicidad de niveles de injusticia social que no puede comprenderse mediante categorías analíticas únicas o universales (Crenshaw, 1991).

Aplicada al estudio de la dirección pública, la interseccionalidad resulta pertinente para evitar lecturas homogéneas sobre el liderazgo femenino y para evidenciar que los obstáculos al acceso y ejercicio del poder no afectan de igual manera a todas las mujeres. Este enfoque permite analizar cómo las desigualdades de género se intensifican o reconfiguran cuando interactúan con la clase social, la pertenencia étnica o el territorio, entre otros factores. Por tanto, resulta fundamental para el diseño de políticas públicas y estrategias de gestión inclusivas que no reproduzcan sesgos implícitos ni beneficien exclusivamente a grupos de mujeres ya privilegiadas. En consecuencia, incorporar la interseccionalidad como categoría de análisis no solo enriquece la comprensión teórica de las desigualdades en la dirección pública, sino que también constituye una condición necesaria para avanzar hacia una igualdad sustantiva en el acceso, la permanencia y el ejercicio del poder en las instituciones del Estado.

1.3.2. Género y clase social en la dirección pública

La clase socioeconómica influye fuertemente en quién llega a ocupar altos cargos públicos. Históricamente, los puestos de dirección han estado dominados no solo por hombres, sino por hombres pertenecientes a élites económicas o académicas. Las mujeres que lograron perforar esas cúpulas en el siglo XX, a menudo provenían también de las élites, con acceso a educación superior y redes de contactos influyentes. Diversos estudios sobre élites políticas y burocráticas han mostrado que el capital educativo, social y cultural constituye un factor clave para el acceso a posiciones de poder estatal, incluso en contextos de ampliación formal de derechos (Bourdieu, 1998; Savage *et al.*, 2015).

En América Latina, investigaciones sobre la composición social de los gabinetes ministeriales evidencian que las primeras mujeres en cargos de alta jerarquía tendieron a provenir de sectores privilegiados, lo que les permitió sortear barreras institucionales y simbólicas asociadas tanto al género como a la clase (Franceschet, Krook y Piscopo, 2012). En Ecuador, la participación política

femenina temprana fue liderada en gran medida por mujeres de clases medias urbanas. Figuras como Nela Martínez, destacada activista y diputada en la década de 1940, o la propia Matilde Hidalgo, primera votante y luego legisladora, contaban con educación superior en una época en que este era un privilegio social, lo que facilitó su acceso a espacios de representación política y visibilidad pública (Goetschel, 2007).

En la actualidad, si bien existen mayores oportunidades educativas, la pobreza y la falta de apoyo económico continúan siendo barreras estructurales relevantes. Una mujer de origen humilde enfrenta más obstáculos para ascender en la burocracia estatal, ya que suele tener menor acceso a credenciales académicas valoradas institucionalmente, a formación en idiomas o a trayectorias profesionales continuas, requisitos que siguen siendo centrales para la carrera administrativa y directiva (OCDE, 2018). A ello se suma que la cultura institucional del sector público tiende a reproducir códigos, estilos de comunicación y disposiciones asociadas a las clases dominantes, lo que genera dinámicas de exclusión simbólica hacia quienes no comparten ese trasfondo social. Desde la teoría sociológica, esto puede interpretarse como la imposición de un *habitus* profesional marcado por normas masculinas y de clase media-alta, que define implícitamente quién encaja en los espacios de poder organizacional (Bourdieu, 1990).

La intersección entre género y clase se evidencia también en la segregación interna del servicio público. Estudios sobre empleo público muestran que las mujeres de estratos socioeconómicos más bajos tienden a concentrarse en puestos operativos, administrativos o de menor remuneración, mientras que aquellas provenientes de sectores más favorecidos acceden con mayor probabilidad a cargos directivos y de toma de decisiones (ILO, 2016; OCDE, 2020b). Esta segmentación reproduce jerarquías internas que pueden hacer engañosa la idea de diversidad de género en la cúpula estatal, si todas las mujeres en posiciones de poder pertenecen a un grupo social reducido. En este sentido, una dirección pública verdaderamente inclusiva requiere no solo paridad de género, sino también diversidad socioeconómica, de modo que las

políticas públicas incorporen perspectivas y experiencias de distintos sectores sociales y no se limiten a reproducir los intereses y visiones de las élites.

Desde una perspectiva interseccional, la omisión de la dimensión de clase en el análisis del liderazgo femenino puede conducir a diagnósticos incompletos y a políticas de igualdad con efectos limitados. Como señalan Collins y Bilge (2016), las desigualdades se producen y refuerzan en la intersección de múltiples sistemas de poder, por lo que avanzar hacia una mayor inclusión en la dirección pública exige revisar simultáneamente los criterios de mérito, los mecanismos de selección y las trayectorias de carrera que privilegian determinados capitales sociales y culturales. Incorporar la variable de clase en el análisis de género permite, por tanto, cuestionar no solo quiénes acceden a los cargos directivos, sino también qué modelos de liderazgo y qué intereses sociales terminan siendo representados en el Estado.

1.3.3. Género, etnia y raza: mujeres indígenas y afrodescendientes en el poder público

La relación entre género, etnia y raza obliga a complejizar el análisis de la desigualdad en la dirección pública. Resulta indispensable preguntar qué mujeres acceden a esos espacios, en qué condiciones lo hacen y con qué márgenes reales de autoridad. En América Latina, la arquitectura histórica del Estado se configuró sobre jerarquías coloniales y republicanas que privilegiaron perfiles criollos, mestizos y urbanos, mientras las mujeres indígenas y afrodescendientes quedaron ubicadas en los márgenes de la ciudadanía plena, del servicio civil profesional, de la alta dirección pública y de la representación política. Por ello, la interseccionalidad no actúa aquí como un añadido conceptual, sino como una herramienta analítica para comprender cómo género, racialización, territorio y clase se combinan en la producción de exclusiones persistentes (Collins y Bilge, 2016; Crenshaw, 1991; Cepal, 2018).

En esta materia, conviene evitar una formulación demasiado general sobre doble o triple discriminación si no se explican

sus mecanismos. En el campo del poder público, la desigualdad interseccional suele operar al menos en cuatro planos: primero, en la menor acumulación histórica de credenciales educativas y burocráticas valoradas por el Estado; segundo, en el acceso desigual a redes de patrocinio político e institucional; tercero, en la evaluación racializada de los cuerpos, los lenguajes y las formas de autoridad; y cuarto, en la mayor exposición a violencia política, exotización o sospecha permanente sobre la competencia profesional. La consecuencia no es solo una menor representación, sino una distribución desigual del reconocimiento de autoridad, incluso cuando mujeres indígenas o afrodescendientes alcanzan formalmente posiciones de visibilidad (Bloj, 2013; Cepal, 2014, 2018).

Bolivia constituye un caso especialmente relevante porque muestra el potencial de los arreglos institucionales de inclusión, pero también sus límites. La reforma constitucional y el fortalecimiento de reglas de paridad y alternancia contribuyeron a un incremento muy significativo de la representación femenina; tras las elecciones de 2014, las mujeres alcanzaron el 51 % de representación en la Asamblea Legislativa (International IDEA, 2015). Sin embargo, la experiencia boliviana también evidencia que el acceso numérico no garantiza por sí mismo una redistribución equivalente del poder. Rousseau (2011) y Ewig (2018) muestran que la relación entre representación descriptiva e incidencia sustantiva sigue mediada por estructuras partidarias, disputas entre agendas étnicas y de género, y jerarquías internas que no desaparecen por efecto automático de la paridad. En otras palabras, Bolivia confirma que la inclusión importa, pero también que la igualdad sustantiva exige mirar cómo se ejerce el poder una vez alcanzado el cargo (Ewig, 2018; Rousseau, 2011).

En Ecuador, la presencia de mujeres indígenas en la alta dirección pública ha sido más excepcional que estructural. El caso de Nina Pacari constituye un referente obligado, no solo por su trayectoria política, sino porque permite entender las tensiones que enfrenta una mujer indígena cuando transita desde la representación social hacia el aparato estatal. Pacari (2002) ya advertía que la

participación política de las mujeres indígenas no podía medirse solo por el acceso a cargos, sino por la posibilidad efectiva de incidir en una institucionalidad históricamente ajena a sus repertorios políticos y culturales. Su llegada a la Cancillería ecuatoriana en 2003 marcó un hito porque mostró cuán extraordinario seguía siendo que una mujer indígena alcanzara una de las carteras emblemáticas del poder estatal. Esa trayectoria se inscribe, además, en un contexto más amplio de participación política de mujeres indígenas en Ecuador, que destaca tanto su protagonismo histórico dentro del movimiento indígena como los obstáculos que enfrentan en el interior del Estado y de sus propias organizaciones (Pacari, 2002; Méndez Torres, 2009; Pequeño, 2009).

La evidencia disponible sugiere que el tránsito de mujeres indígenas hacia posiciones estatales de alta jerarquía sigue mediado por racismo estructural, por la exigencia de adecuarse a códigos estatales de autoridad y profesionalidad no indígenas, y por tensiones entre agendas comunitarias, partidarias e institucionales. Las lideresas indígenas no solo disputan espacios de poder, sino también los criterios mismos de legitimidad desde los cuales ese poder se reconoce. Desde esa perspectiva, su presencia en el Estado puede introducir marcos distintos de comprensión de lo público (como plurinacionalidad, territorio, buen vivir o defensa de la naturaleza), pero ello ocurre en instituciones que no siempre están preparadas para reconocer esos lenguajes como parte legítima de la racionalidad estatal (Pequeño, 2009; Pacari, 2002).

La situación de las mujeres afrodescendientes presenta otra configuración de exclusión, asociada a la herencia del orden esclavista, la invisibilización estadística y la persistencia del racismo estructural. La Cepal ha resaltado que las desigualdades que experimentan las mujeres afrodescendientes forman parte de un sistema histórico de discriminación que afecta de manera simultánea sus condiciones de autonomía económica, su participación política y su acceso a derechos. Cuando ese patrón se traslada a la dirección pública, el resultado es una presencia especialmente reducida en los niveles más altos de decisión. La intersección entre género y raza opera como un filtro adicional en la formación

de trayectorias reconocidas por el Estado como aptas para la dirección superior (Cepal, 2018; Bloj, 2013).

En el plano regional, la trayectoria de Epsy Campbell Barr resulta analíticamente significativa precisamente por su carácter excepcional. Su elección como vicepresidenta de Costa Rica en 2018 fue presentada por múltiples foros regionales como un hito para la representación afrodescendiente y para las mujeres negras en la política latinoamericana. Ese reconocimiento también revela que el acceso de una mujer afrodescendiente a la cúspide del Ejecutivo sigue siendo lo suficientemente infrecuente como para convertirse en un acontecimiento regional. Cuando una experiencia individual alcanza estatuto de símbolo continental, ello suele indicar que el patrón dominante sigue siendo la subrepresentación (Campbell Barr, 2008; CIM/OEA, 2013).

Para el caso ecuatoriano, la evidencia disponible permite sostener con solidez que la presencia de mujeres afroecuatorianas en la alta dirección pública ha sido históricamente limitada y que esta situación debe interpretarse en el marco de desigualdades estructurales más amplias. Además, la ausencia de información sistemática sobre quiénes ocupan los cargos superiores del Estado también es parte del problema: sin evidencia institucional desagregada, las brechas interseccionales permanecen parcialmente invisibles y se dificulta tanto su diagnóstico como su corrección (Cepal, 2018; PNUD Ecuador, 2023).

En definitiva, el análisis de género, etnia y raza permite advertir que la igualdad en la dirección pública no puede evaluarse solo por la agregación numérica de mujeres en cargos estatales. Lo decisivo es observar si el acceso al poder público se está abriendo realmente a mujeres indígenas y afrodescendientes, o si la ampliación de presencia femenina continúa concentrándose en perfiles más cercanos en lo social a los grupos históricamente dominantes. Los casos de Bolivia, Ecuador y Costa Rica muestran avances importantes, pero también revelan que la representación de mujeres racializadas sigue dependiendo, con frecuencia, de trayectorias excepcionales, coyunturas políticas favorables o arreglos

institucionales todavía frágiles. Desde esta perspectiva, el desafío no es solo incorporar diversidad visible, sino transformar los criterios de legitimidad, las rutas de carrera y las reglas formales e informales que todavía asocian autoridad pública con perfiles étnico-racialmente dominantes. Solo así la dirección pública podrá avanzar hacia una inclusión no solo paritaria, sino también intercultural y antirracista (Ewig, 2018; Cepal, 2014, 2018; Collins y Bilge, 2016).

1.3.4. Territorio y centralismo en la representación femenina

El territorio es otro eje relevante para el análisis interseccional. Las dinámicas de poder suelen concentrarse en las capitales y grandes ciudades, lo que deja subrepresentadas a las regiones periféricas. Las mujeres de zonas rurales o provincias alejadas enfrentan obstáculos adicionales para llegar a posiciones nacionales de decisión. Factores como el menor acceso a redes políticas, la visibilidad pública limitada y, en muchos casos, roles de género más tradicionales en zonas rurales dificultan su ascenso y contribuyen a esta brecha territorial. En Ecuador, por ejemplo, la mayoría de ministras y altas funcionarias han provenido de las principales ciudades, como Quito y Guayaquil, mientras que es poco frecuente encontrar a mujeres originarias de comunidades amazónicas o del interior andino en un ministerio, salvo en carteras específicas, como Agricultura o Inclusión, que han hecho esfuerzos por incorporar perfiles locales.

Esta concentración territorial puede limitar la diversidad de perspectivas disponibles en la Administración pública, en especial si las decisiones se toman desde centros urbanos que no siempre incorporan de manera suficiente las experiencias de territorios rurales, indígenas, amazónicos o periféricos. La presencia de mujeres directivas con trayectorias territoriales diversas puede contribuir a ampliar la agenda pública y a formular políticas más sensibles a problemas como los cuidados, la movilidad, los servicios de proximidad, la seguridad cotidiana o las desigualdades

de acceso. Sin embargo, esa contribución no debe entenderse como una mejora automática de la calidad de vida territorial. Su impacto real depende de mediaciones institucionales concretas, entre ellas capacidades presupuestarias, coordinación entre niveles de gobierno, disponibilidad de información desagregada, estabilidad de equipos técnicos y condiciones efectivas de implementación local.

En los gobiernos locales, la representación femenina muestra variaciones significativas entre países de América Latina y el Caribe. Aunque, en general, la participación de las mujeres en cargos municipales es menor que la de los hombres, hay contextos en los que mujeres han ocupado cargos de alta visibilidad local, como alcaldías de capitales regionales. Por ejemplo, en Perú y Brasil ha habido mujeres que han accedido a gobernaciones estatales, aunque de manera poco frecuente. Esta heterogeneidad sugiere que, si bien hay avances puntuales, en otros casos la participación femenina continúa concentrándose en municipios pequeños o en concejos, con escasa presencia en cargos ejecutivos locales (Cepal, 2023).

Según el Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en América Latina y el Caribe las mujeres ocupan aproximadamente el 27 % de los escaños en los concejos municipales, y la proporción de mujeres que ejercen como alcaldesas es aún menor. Esto evidencia que la igualdad política todavía no se ha consolidado plenamente en el ámbito municipal. Estos datos resaltan la importancia de evaluar la igualdad de género no solo a nivel nacional, sino también en los gobiernos locales, para comprender las brechas estructurales en la representación política (Cepal, 2023).

Un aspecto territorial importante en América Latina es la relación entre género, conflictos armados y violencia. En zonas afectadas por violencia, como narcotráfico, guerrilla o pandillas, participar en política o en la función pública puede ser especialmente riesgoso para las mujeres, quienes enfrentan, además, formas específicas de violencia de género, como amenazas sexuales.

Aun así, ha habido casos de notable liderazgo femenino en contextos difíciles (como alcaldesas y gobernadoras que plantan cara al crimen organizado en México o Colombia), lo que muestra coraje y resiliencia extraordinarios. Estas experiencias enseñan que el poder no es monolítico y que mujeres diversas pueden transformarlo, pero necesitan entornos institucionales que las protejan, recursos suficientes, redes de apoyo, condiciones de seguridad y capacidades estatales que permitan convertir el liderazgo en decisiones sostenibles.

1.3.5. Interseccionalidad y poder político

La noción de interseccionalidad también abarca la forma en que distintos ejes de poder configuran ventajas para algunos grupos. Por ejemplo, en muchos países, ciertas familias o dinastías políticas detentan el poder durante generaciones. Una mujer que pertenezca a ese círculo privilegiado quizá encuentre más fácil llegar a un ministerio, aun enfrentando machismo en el camino, que una mujer situada fuera del *establishment*. Así, algunas de las primeras mujeres en ocupar ciertos cargos fueron esposas, hijas o parientes de políticos influyentes, fenómeno que se ha llamado, a veces, nepotismo de género o, simplemente, perpetuación de élites con rostro femenino.

El poder político no se distribuye únicamente por mérito o capacidades individuales, sino que se configura mediante reglas formales, como leyes electorales, requisitos de carrera, criterios de designación y, sobre todo, por instituciones informales, como redes, pactos, patronazgos, financiamiento, apadrinamientos y lealtades partidarias que suelen operar como filtros de entrada a los espacios estratégicos. Desde el institucionalismo feminista, esta arquitectura mixta explica por qué los avances normativos en igualdad pueden coexistir con circuitos informales que preservan posiciones de ventaja para élites masculinas —y, en algunos casos, para élites femeninas conectadas a esas redes— sin abrir de manera equivalente oportunidades para mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales o de sectores populares (Bjarnegård y Kenny,

2016; Piscopo, 2016). Esto significa que ser mujer no opera como una condición homogénea, ya que el acceso a redes partidarias, credenciales valorizadas, recursos de campaña y protección institucional varía drásticamente según clase, etnicidad, territorio, edad y capital social (Collins y Bilge, 2016; Hughes, 2011).

Un punto crítico es el rol de los partidos como guardianes del poder representativo y, en paralelo, de la alta dirección pública como guardiana del poder administrativo. La evidencia comparada muestra que la selección de candidaturas y el reclutamiento para cargos de alta dirección pública tienden a reproducir sesgos porque se apoyan en señales de confiabilidad y gobernabilidad que históricamente se han codificado como masculinas o elitistas (Bjarnegård y Kenny, 2016). Incluso cuando existen cuotas o reglas de paridad, persiste el riesgo de que las mujeres sean canalizadas hacia candidaturas menos competitivas, mientras los núcleos decisionales permanecen más cerrados (Franceschet y Piscopo, 2008; Schwindt-Bayer, 2009). En esa tensión, la interseccionalidad permite ver que las políticas de igualdad pueden elevar promedios agregados de presencia femenina y, al mismo tiempo, mantener una brecha interna: mayor incorporación de mujeres de sectores mayoritarios o urbanos y menor incorporación de mujeres de grupos subalternizados (Hughes, 2011).

De ahí que sea útil distinguir entre representación descriptiva, referida a más mujeres presentes, y redistribución efectiva del poder, referida a la capacidad real de decidir agendas, recursos y prioridades. El análisis sobre cuotas advierte que las reformas pueden producir efectos ambivalentes: por un lado, aumentan el número de mujeres y, por otro, pueden activar mecanismos de estigmatización o disciplinamiento partidario que limitan la autonomía política, especialmente de quienes no cuentan con redes consolidadas o capital político heredado (Franceschet y Piscopo, 2008; Krook, 2020). Para mujeres indígenas y afrodescendientes, esta tensión puede ser mayor, ya que la exclusión no solo es de género, sino también racial, étnica y territorial, lo que afecta la acumulación de credenciales reconocidas por el campo político tradicional y el

acceso a financiamiento, medios y alianzas (Collins y Bilge, 2016; Oxford Research Encyclopedia, 2020).

En América Latina, el debate contemporáneo sugiere que la igualdad política requiere pasar de una lógica de ingreso a una lógica de condiciones de ejercicio del poder. Esto implica mirar con detalle:

- a. La distribución de presidencias de comisiones y carteras con poder presupuestario.
- b. El acceso a equipos técnicos y asesoría.
- c. La protección frente a represalias.
- d. La capacidad de construir coaliciones interpartidarias para sostener reformas de igualdad en el tiempo (Piscopo, 2016; Krook, 2020).

Estas dimensiones son relevantes cuando la trayectoria de una mujer en política se ve atravesada por marcadores interseccionales que la exponen a sanciones diferenciadas, que no enfrentan con la misma intensidad las mujeres de élite urbana (Collins y Bilge, 2016; Krook, 2020).

Un eje ineludible en la relación entre interseccionalidad y poder político es la violencia contra las mujeres en política, entendida como un repertorio que incluye hostigamiento, amenazas, difamación sexualizada, acoso digital y agresiones físicas, orientadas a disuadir la participación o castigar la presencia femenina. La investigación muestra que estas violencias no son costos normales de la competencia política, sino que tienen un componente de género y funcionan como mecanismo de control y exclusión. Además, tienden a intensificarse contra mujeres jóvenes, mujeres racializadas y mujeres que disputan recursos o territorios políticos tradicionalmente masculinizados (Krook, 2018, 2020). En términos de dirección pública, esto conecta con un problema más amplio, ya que, sin garantías institucionales frente a la violencia y el acoso, la paridad puede convertirse en una puerta giratoria donde se ingresa formalmente, pero se expulsa en la práctica

por desgaste, estigmatización y riesgos personales, con efectos directos sobre la continuidad de carreras públicas y el desarrollo de liderazgo.

La evidencia comparada sobre cuotas e interseccionalidad sugiere que las políticas son más equitativas cuando articulan reglas de paridad con mecanismos de cumplimiento y sanción, medidas de acceso a recursos y acciones afirmativas que consideren pertenencia étnica, racial y territorial. Con ello se evita que la ampliación de presencia femenina beneficie de manera desproporcionada a quienes ya estaban cerca del poder (Hughes, 2011; Schwindt-Bayer, 2009). Así, la interseccionalidad no es un añadido conceptual, sino un criterio para evaluar si la igualdad política avanza hacia una democratización sustantiva del Estado o si corre el riesgo de estabilizar una nueva élite con mayor diversidad simbólica, pero con continuidad estructural en quién decide, cómo se decide y para quién se decide (Collins y Bilge, 2016; Bjarnegård y Kenny, 2016).

1.3.6. Algunas autoras clave e interseccionalidad

Aunque la interseccionalidad se consolidó inicialmente como un marco crítico para evidenciar cómo género, raza, etnicidad, clase y otros ejes de desigualdad operan de forma simultánea, su potencia analítica para la dirección pública radica en que, en el Estado, el “quién decide” no se explica únicamente por credenciales individuales o mérito, sino por reglas formales e informales que producen ventajas acumuladas y filtros diferenciados a lo largo de la carrera directiva (Crenshaw, 1991; Collins y Bilge, 2016). En este sentido, la interseccionalidad deja de ser un recurso descriptivo y se convierte en una herramienta para analizar cómo se construye la autoridad en las organizaciones públicas.

Una contribución clave para tender el puente entre interseccionalidad y Administración pública es la de Dominic Bearfield, quien plantea que la disciplina necesita tomarse en serio la interseccionalidad para desarrollar teoría feminista en Administración pública, precisamente porque los análisis que tratan el género como

categoría aislada terminan invisibilizando desigualdades dentro del propio grupo de mujeres y, por tanto, diseñan diagnósticos y soluciones parciales (Bearfield, 2009). En términos de alta dirección pública, las políticas neutras de profesionalización o meritocracia pueden mejorar indicadores agregados sin tocar sesgos que afectan con mayor intensidad a mujeres racializadas, mujeres de territorios periféricos o mujeres que no cuentan con redes de patrocinio institucional.

Desde el campo del liderazgo público, Breslin, Pandey y Riccucci proponen un giro similar, al revisar la literatura sobre liderazgo en organizaciones públicas y mostrar que gran parte de la investigación se ha quedado en aproximaciones de una sola dimensión (con frecuencia, el género), perdiendo la capacidad explicativa que aporta una lectura interseccional para comprender barreras de acceso a posiciones de mando, sesgos en la evaluación del desempeño y costos diferenciales de ejercer autoridad en contextos burocráticos (Breslin *et al.*, 2017).

En la misma línea crítica, Brandi Blessett sostiene que la interseccionalidad ofrece un marco para repensar el Estado administrativo y sus supuestos fundacionales, al evidenciar que la experiencia administrativa (tanto para quienes sirven como para quienes dirigen) no es uniforme ni neutral, sino que está atravesada por jerarquías históricas que se reproducen en normas, rutinas, lenguajes y criterios de profesionalismo (Blessett, 2020). Esto implica que la desigualdad no se juega solo en el acceso al cargo, sino también en el ejercicio directivo cotidiano: credibilidad otorgada o disputada, márgenes de maniobra, tolerancia al error, exposición al escrutinio y atribución de resultados, dimensiones que suelen operar de forma diferencial según género, raza, etnicidad y clase.

Hamidullah y Riccucci aplican un enfoque interseccional a las percepciones sobre políticas de conciliación en el gobierno federal y muestran variaciones sistemáticas entre grupos de mujeres, lo que refuerza la idea de que una política para mujeres puede producir beneficios desiguales si no considera cómo interactúan género, raza y clase dentro de la organización (Hamidullah

y Riccucci, 2017). Este tipo de resultados es relevante para el diseño de políticas de desarrollo directivo, porque sugiere que la igualdad sustantiva exige intervenciones sensibles a desigualdades múltiples: no basta con abrir convocatorias, sino que deben cuidarse las condiciones de acceso a redes, patrocinio, protección institucional frente a sesgos y reglas de promoción que reduzcan arbitrariedades (Bearfield, 2009; Breslin *et al.*, 2017).

Mercedes Prieto ha investigado la relación entre género, etnicidad y Estado en el contexto ecuatoriano. Sus trabajos muestran que la participación y las demandas de las mujeres indígenas no pueden comprenderse al margen de las jerarquías étnicas y de género que atraviesan la institucionalidad estatal y los propios movimientos sociales, incluso en contextos de reconocimiento formal de derechos (Prieto *et al.*, 2005/2006; Prieto, 2015). Aunque Prieto no estudia directamente la dirección pública como objeto empírico, su análisis resulta clave para comprender por qué el acceso de las mujeres a cargos de decisión en el Estado no puede explicarse solo por el género, sino que está profundamente condicionado por marcadores étnicos y territoriales. Desde esta perspectiva, sus trabajos ofrecen un marco conceptual útil para problematizar la representación y el liderazgo de las mujeres indígenas en el Estado, así como para advertir los límites de las políticas de igualdad que no incorporan un enfoque interseccional.

Esta subsección muestra cómo la interseccionalidad ilumina mecanismos institucionales que condicionan el acceso, la permanencia y el ejercicio del poder directivo en el Estado. Con ello, la interseccionalidad queda incorporada como criterio analítico para evaluar si la profesionalización y la paridad producen una dirección pública efectivamente inclusiva o si, por el contrario, diversifican la superficie sin redistribuir capacidades, protección institucional y poder de decisión.

1.4. Desigualdades estructurales en el acceso a la alta dirección pública

Hablar de desigualdades estructurales en el acceso a la alta dirección pública exige desplazar el análisis desde la brecha visible hacia los mecanismos que la producen y la estabilizan. Una desigualdad estructural no se reduce a una diferencia numérica entre hombres y mujeres en los cargos superiores; describe un patrón persistente mediante el cual las organizaciones públicas distribuyen de manera desigual oportunidades, credibilidad, trayectorias valorizadas y márgenes de autoridad.

En este sentido, la estructura no opera solamente al final del recorrido (cuando se decide un nombramiento), sino mucho antes, al definir qué biografías cuentan como experiencia relevante, qué estilos se reconocen como liderazgo legítimo y qué circuitos institucionales permiten convertir credenciales en poder efectivo. La noción de regímenes de desigualdad (*inequality regimes*), formulada por Acker, resulta útil aquí porque permite comprender que las desigualdades de género, clase y raza no aparecen como anomalías del sistema, sino como parte de su funcionamiento ordinario, inscritas en reglas, rutinas, jerarquías y prácticas aparentemente neutrales (Acker, 2006).

Desde esta perspectiva, el problema de acceso a la alta dirección pública no puede explicarse solo como un rezago de representación ni como una consecuencia transitoria del pasado. Si la desigualdad fuera puramente residual, cabría esperar que el aumento de la escolaridad femenina, la expansión del empleo público o la existencia de marcos normativos de igualdad se tradujeran, con cierta linealidad, en una presencia equivalente en la cúspide del Estado. Sin embargo, eso no ocurre.

La persistencia del sesgo muestra que el acceso a la conducción superior no depende únicamente de disponer de mujeres calificadas, sino de la capacidad de esas credenciales para transformarse en autoridad reconocida dentro de organizaciones que siguen operando con criterios históricamente masculinizados de mérito, confiabilidad y mando. En otras palabras, la desigualdad estructural

se evidencia cuando el sistema produce una y otra vez el mismo resultado (menor presencia femenina en las posiciones de máxima decisión), aun cuando se han modificado condiciones formales que, en teoría, deberían haber reducido la brecha (Acker, 2006; Castilla y Benard, 2010).

Un aspecto decisivo de esa reproducción estructural es que el acceso a la alta dirección no se juega solamente en concursos o en momentos explícitos de selección, sino en la acumulación desigual de trayectorias consideradas aptas para gobernar. Los estudios sobre mujeres en gabinetes y burocracias muestran que la representación descriptiva en cargos superiores no puede separarse de la autoridad real para influir de manera equivalente en la formulación de políticas (Whitford *et al.*, 2007). Ese hallazgo es central para esta sección porque obliga a mirar no solo cuántas mujeres llegan a la parte alta del Estado, sino qué tan cerca están de los nodos donde se decide agenda, presupuesto, coordinación interinstitucional y jerarquía burocrática. La desigualdad estructural aparece, entonces, cuando las mujeres pueden estar presentes en segmentos del aparato estatal, pero siguen encontrando mayores dificultades para convertir esa presencia en autoridad decisoria equivalente (Whitford *et al.*, 2007).

En esa trayectoria, la retórica meritocrática cumple un papel ambivalente. En principio, la profesionalización y la selección basada en mérito deberían reducir arbitrariedades y favorecer decisiones fundadas en capacidades objetivas. Sin embargo, como indican Castilla y Benard (2010), opera la llamada “paradoja de la meritocracia”, puesto que, en organizaciones que se definen a sí mismas como meritocráticas, los sesgos a favor de los hombres pueden incluso intensificarse, precisamente porque la convicción de actuar con neutralidad reduce la vigilancia sobre los prejuicios que ingresan en las evaluaciones.

Esto es relevante para la alta dirección pública, donde la decisión final rara vez descansa solo en indicadores duros; suele incluir apreciaciones sobre liderazgo, temple, representación, compatibilidad con la cultura institucional, manejo político y confianza.

Cuando esos criterios se presentan como técnicos, pero permanecen abiertos a interpretaciones generizadas, la formalización del mérito no elimina la desigualdad: puede volverla menos visible y, por tanto, más difícil de disputar (Castilla y Benard, 2010).

Otra vía de reproducción estructural se encuentra en el modo en que la trayectoria directiva premia la continuidad lineal, la disponibilidad total y la movilidad sin fricciones. El estudio de Correll, Benard y Paik (2007) sobre la penalización de la maternidad mostró que, ante perfiles equivalentes, las madres son evaluadas como menos competentes y menos comprometidas, y reciben menos recomendaciones de contratación y promoción. Aunque su investigación no se limita al sector público, sus implicaciones son pertinentes para la alta dirección estatal, donde las carreras superiores suelen organizarse como si la disponibilidad temporal y la ausencia de interrupciones fueran condiciones normales y universalmente alcanzables.

La desigualdad estructural, en este punto, no proviene solo de una discriminación abierta contra las mujeres, sino del hecho de que el modelo de trayectoria valorizado por la organización coincide mejor con biografías menos atravesadas por el trabajo de cuidados y por las penalizaciones asociadas a la maternidad (Correll *et al.*, 2007).

A esto se agrega la dimensión informal del reclutamiento y la promoción. Bjarnegård y Kenny (2015) advirtieron que buena parte de la continuidad de la dominación masculina en política no se explica únicamente por reglas formales, sino por prácticas de selección opacas, redes de confianza, intercambios informales y relaciones de poder poco visibles que regulan quién es considerado elegible para posiciones superiores. Este argumento resulta fértil para la dirección pública en América Latina, donde la cúspide del Estado combina segmentos burocráticos, político-administrativos y abiertamente políticos.

En ese contexto, no basta con mirar los requisitos formales del cargo, sino que es necesario observar cómo se activa el patrocinio, quién circula por espacios de visibilidad estratégica, quién recibe

tareas de alto valor político y quién es leído como perfil “natural” para la conducción. La desigualdad estructural se reproduce precisamente cuando esas mediaciones informales favorecen la continuidad de perfiles semejantes a los que ya han ocupado el poder (Bjarnegård y Kenny, 2015).

La evidencia comparada sobre nombramientos ministeriales refuerza esta lectura al mostrar que la desigualdad no se expresa solo en cuántas mujeres son nombradas, sino también en qué tipo de carteras reciben y cuánto tiempo tardan en acceder a posiciones de mayor prestigio. Krook y O’Brien (2012) demostraron que las ministras han estado históricamente subrepresentadas y, cuando son incorporadas, tienden a ser asignadas con mayor frecuencia a carteras consideradas femeninas o de menor prestigio político. Más recientemente, Kroeber y Hüffelmann (2022) mostraron que las carteras con mayor estatus, visibilidad y control de recursos continúan siendo dominios masculinos, y que las mujeres suelen tardar más en llegar a ellas a lo largo de su carrera ministerial. Estos hallazgos permiten mostrar que la desigualdad estructural no se agota en el primer acceso, sino que también se reproduce en la distribución jerárquica del poder una vez que las mujeres logran entrar al círculo directivo (Krook y O’Brien, 2012; Kroeber y Hüffelmann, 2022).

El caso ecuatoriano confirma la necesidad de mirar la estructura y no solo el dato agregado de presencia femenina. Basabe-Serrano, en su estudio comparado sobre gabinetes ministeriales en Ecuador entre 1979 y 2015, mostró que la subrepresentación de mujeres en los ministerios fue persistente durante gran parte del período y que, incluso cuando aumentó el número de ministras, se mantuvo la tendencia a asignarlas a ministerios de menor importancia política. Este hallazgo es valioso porque evita una comprensión simplista del avance descriptivo y obliga a considerar la calidad política de los cargos ocupados.

No basta, entonces, con observar si hay más mujeres en el gabinete o en la conducción estatal, sino que es indispensable preguntarse si acceden a los espacios que realmente expanden

capital político-administrativo y habilitan futuras trayectorias hacia la cúspide. Desde esta perspectiva, la desigualdad estructural en Ecuador no se expresa solo como baja presencia femenina, sino también como una distribución segmentada del poder ministerial y, por extensión, de las credenciales que luego cuentan para seguir ascendiendo (Basabe-Serrano, 2020).

Por ello, una desigualdad estructural en el acceso a la alta dirección pública se evidencia empíricamente cuando convergen varios indicios: primero, cuando la mayor presencia femenina en el Estado no se traduce en presencia equivalente en la cúspide; segundo, cuando las mujeres enfrentan mayores dificultades para convertir credenciales y experiencia en autoridad reconocida; tercero, cuando las trayectorias valorizadas por la organización premian disponibilidad, continuidad y circulación por espacios de poder no distribuidos de forma simétrica; y cuarto, cuando la retórica del mérito o de la igualdad formal convive con patrones sistemáticos de sobrerrepresentación masculina en los cargos de máxima decisión. Esta forma de observar el problema es más fértil que la repetición de etiquetas ya conocidas, porque permite entender la desigualdad no como un “tema de mujeres”, sino como una propiedad de la organización del poder en el Estado (Acker, 2006; Castilla y Benard, 2010; Bjarnegård y Kenny, 2015).

En consecuencia, el acceso desigual a la alta dirección pública no debería entenderse como la expresión de elecciones individuales aisladas ni como una simple demora en la modernización institucional. Es el resultado de una trayectoria selectiva en la que las reglas formales, los sesgos evaluativos, las exigencias temporales, la política informal del patrocinio y la jerarquización diferenciada de los cargos se combinan para producir una cima todavía más accesible para algunos perfiles que para otros. Esta es la razón por la cual la siguiente sección debe interrogar de manera crítica la profesionalización de la dirección pública: no para asumir que el mérito corrige automáticamente estas asimetrías, sino para examinar hasta qué punto puede mitigarlas o, por el contrario, reorganizarlas bajo un lenguaje aparentemente neutral de excelencia,

competencia y racionalidad administrativa (Castilla y Benard, 2010; Basabe-Serrano, 2020; Kroeber y Hüffelmann, 2022).

1.5. La profesionalización de la dirección pública y los sesgos institucionales

En las últimas décadas, muchos países (especialmente en América Latina) han emprendido reformas para profesionalizar la dirección pública, es decir, para dotar a los altos cargos administrativos de criterios meritocráticos, estabilidad y desarrollo profesional, reduciendo la discrecionalidad política en su designación. Modelos como el *Senior Executive Service* (Servicio Civil de Dirección) o los concursos públicos de alta gerencia buscan asegurar que quienes ocupen puestos directivos en el Estado tengan las competencias técnicas y de liderazgo necesarias, al margen de favores políticos.

En teoría, un sistema meritocrático e institucionalizado debería beneficiar por igual a hombres y mujeres, eliminando sesgos subjetivos. Sin embargo, ¿qué ocurre en la práctica? Esta sección analiza cómo la profesionalización de la dirección pública puede ayudar a cerrar brechas de género y, a la vez, qué sesgos institucionales pueden persistir o incluso acentuarse si no se abordan de manera consciente.

1.5.1. Contexto de la profesionalización en América Latina

En América Latina, la profesionalización de la dirección pública adquirió renovada centralidad desde inicios del siglo XXI como respuesta a un problema persistente de gobernanza estatal. La combinación de alta rotación, discrecionalidad en los nombramientos y debilidad de los sistemas de carrera afectaba la continuidad de las políticas, deterioraba las capacidades institucionales y reducía la posibilidad de construir burocracias directivas estables. En ese contexto, varias reformas de servicio civil buscaron crear segmentos superiores más profesionalizados, con reglas de selección, evaluación y desempeño más exigentes que las aplicadas al resto del empleo público. Sin embargo, el objetivo regional no fue eliminar por completo la dimensión política de la dirección estatal,

sino delimitar mejor la frontera entre cargos de confianza política y puestos que, por su función estratégica y técnica, requerían mayores salvaguardas de mérito, estabilidad e idoneidad (Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Echebarría, 2006; Weber *et al.*, 2017).

Conviene resaltar que la profesionalización directiva en la región no siguió una trayectoria homogénea ni lineal. Más bien, configuró arreglos híbridos en los que conviven principios meritocráticos con márgenes variables de discrecionalidad política. Esta característica responde a una tensión constitutiva de la dirección pública en regímenes democráticos, en la que quienes ocupan el más alto nivel administrativo deben, al mismo tiempo, garantizar continuidad institucional y responder a prioridades gubernamentales legítimamente definidas por autoridades electas.

Por ello, el problema no radica en la sola existencia de discrecionalidad, sino en su amplitud, en los contrapesos que la regulan y en la calidad de los filtros profesionales que operan antes del nombramiento final. Desde esta perspectiva, la profesionalización no equivale a despolitización absoluta, sino a la construcción de reglas que reduzcan arbitrariedad, mejoren la trazabilidad de las decisiones y eleven los estándares de capacidad estatal (Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Weber *et al.*, 2017).

Chile institucionalizó tempranamente un esquema de alta dirección con procedimientos competitivos para una parte relevante de los cargos superiores del Estado. La Ley 19.882 de 2003 creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y reforzó el papel de la Dirección Nacional del Servicio Civil, configurando un diseño en el que la autoridad política conserva la decisión final, pero dentro de un universo previamente filtrado mediante concursos y evaluaciones.

La importancia del caso chileno no radica únicamente en la creación de un sistema de selección, sino en haber instalado una lógica institucional según la cual la conducción superior del Estado no puede descansar exclusivamente en la confianza política, sino que debe apoyarse en procedimientos que acrediten competencias directivas y capacidad de gestión. Aun así, la experiencia chilena

también muestra que la profesionalización no elimina por sí misma todas las tensiones, ya que la autoridad política mantiene espacios de decisión y la estabilidad del modelo depende de la fortaleza de la institucionalidad rectora y de la legitimidad de sus procedimientos (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2003; Cortázar Velarde *et al.*, 2014).

México avanzó en una dirección parcialmente convergente, aunque con un alcance más acotado en términos de cobertura institucional. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, expedida en 2003, formalizó un régimen de carrera para una parte de la Administración pública centralizada, estableciendo reglas para ingreso, desarrollo y evaluación. No obstante, el propio diseño conservó un conjunto importante de cargos excluidos del régimen, especialmente aquellos vinculados con libre designación o confianza. Esto muestra que la profesionalización puede coexistir con una estructura segmentada del empleo público, en la que solo una fracción del aparato estatal queda plenamente sometida a reglas meritocráticas. En consecuencia, la sola adopción de un marco legal de carrera no garantiza una transformación integral del segmento directivo si subsisten áreas amplias donde el nombramiento político continúa operando con pocos contrapesos técnicos (Cámara de Diputados, 2003; Cortázar Velarde *et al.*, 2014).

Perú ofrece otra experiencia relevante, particularmente por el énfasis puesto en la articulación del servicio civil como sistema y no solo como conjunto de reglas dispersas. La Ley 30057, promulgada en 2013, buscó ordenar la gestión de recursos humanos del Estado, elevar la calidad del servicio civil y fortalecer criterios de mérito y desempeño. Sin embargo, su implementación ha sido desigual entre entidades y ha enfrentado los problemas habituales de las reformas administrativas en la región, como heterogeneidad institucional, capacidades dispares y ritmos lentos de adecuación. El interés analítico del caso peruano reside, por tanto, en que evidencia que diseñar una reforma es apenas una parte del problema; la otra, no menos decisiva, consiste en dotarla de capacidad efectiva de implementación, coordinación y sostenibilidad

en el tiempo (Congreso de la República del Perú, 2013; Cortázar Velarde *et al.*, 2014).

Brasil, por su parte, ilustra con claridad los límites de una profesionalización incompleta en contextos donde el peso de los cargos de confianza sigue siendo muy elevado. El diagnóstico de la OCDE sobre la administración federal brasileña resaltó que la magnitud y centralidad de los puestos de libre designación dificultaban la consolidación de un cuadro directivo plenamente profesionalizado. La existencia de burocracias calificadas en ciertos segmentos no equivale necesariamente a un sistema directivo cohesionado ni a un segmento directivo protegido frente a rotaciones y reacomodos políticos. La experiencia brasileña recuerda que la fortaleza del servicio civil no depende solo de la calidad técnica de sus cuadros, sino también de cómo se organiza institucionalmente la relación entre conducción política y dirección administrativa (OCDE, 2010; Weber *et al.*, 2017).

Visto en conjunto, el panorama latinoamericano permite identificar un patrón común: la profesionalización de la alta dirección pública ha avanzado, pero lo ha hecho a través de modelos híbridos, con grados distintos de institucionalización, cobertura y protección frente a la discrecionalidad. Esta característica impide hablar de una convergencia regional plena hacia un único modelo y obliga, más bien, a distinguir entre países que han construido sistemas más robustos de selección y desarrollo directivo y aquellos en los que predomina todavía una lógica fragmentada o fuertemente dependiente del ciclo político. Se advierte, así, que la fortaleza de la dirección pública no depende únicamente de la calidad de las personas nombradas, sino del arreglo institucional que regula cómo ingresan, con qué criterios permanecen y bajo qué condiciones pueden sostener decisiones de mediano plazo (Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Echebarría, 2006; Weber *et al.*, 2017).

En Ecuador, la discusión sobre profesionalización debe leerse dentro de esa misma tensión entre mérito y discrecionalidad. La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), expedida en 2010, buscó ordenar el empleo público bajo principios de igualdad,

mérito y no discriminación, consolidando concursos de méritos y oposición para el ingreso y provisión de los servidores públicos no directivos. El diseño normativo mantuvo espacios de libre nombramiento y remoción para cargos de naturaleza política o de confianza, lo que significa que la profesionalización ecuatoriana no puede evaluarse solo por la existencia de concursos, sino por la delimitación concreta entre los segmentos sometidos a carrera y aquellos que continúan en la órbita discrecional. Este punto resulta decisivo para el análisis de la alta dirección pública, porque es precisamente en el nivel más alto del aparato estatal donde suelen concentrarse las tensiones entre capacidad técnica, confianza política y estabilidad institucional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

Este contexto regional aporta una precisión analítica indispensable. La profesionalización de la dirección pública no debe idealizarse como una solución automática a los problemas de desigualdad o arbitrariedad, pero tampoco minimizarse como si fuera irrelevante frente al peso de la política. Su valor reside en que puede crear condiciones más favorables para limitar el patronazgo, elevar estándares de idoneidad y hacer más visibles los criterios de acceso a la cúspide administrativa. No obstante, esa promesa depende del diseño institucional concreto, de la calidad de los concursos, de la fortaleza de los órganos rectores, de la cobertura real del sistema y de la capacidad de reducir zonas opacas en los nombramientos superiores. En consecuencia, el interrogante relevante es qué tipo de profesionalización se construyó en la región, a qué segmentos del Estado alcanzó y con qué efectos sobre la distribución real del poder directivo (Cortázar Velarde *et al.*, 2014; Weber *et al.*, 2017).

Además, desde una perspectiva de género, este contexto adquiere un significado adicional. La profesionalización importa no solo como reforma administrativa, sino como posible mediación entre igualdad formal y acceso efectivo de las mujeres a posiciones de conducción estatal. Allí donde los sistemas directivos reducen arbitrariedad, hacen trazables las decisiones y elevan el peso de competencias verificables, se amplía la posibilidad de disputar

sesgos históricos en el acceso a la cúspide del Estado. Pero allí donde la discrecionalidad sigue siendo amplia, los filtros profesionales son débiles o la cobertura del sistema directivo es limitada, persisten condiciones propicias para que redes informales, estereotipos de autoridad y criterios implícitos de confianza sigan favoreciendo trayectorias masculinizadas.

1.5.2. Meritocracia formal frente a sesgos inconscientes

La evidencia comparada muestra que la meritocracia, por sí sola, no garantiza neutralidad de género: puede operar como un filtro aparentemente objetivo que, en la práctica, reproduce desigualdades previas mediante decisiones rutinarias, criterios heredados y juicios evaluativos atravesados por estereotipos (Acker, 1990; Eagly y Karau, 2002). En este sentido, el problema no se limita a discriminaciones abiertas, sino a la presencia de sesgos implícitos y de marcos organizacionales que definen quién encaja con la imagen de autoridad legítima, especialmente en posiciones directivas.

Un primer riesgo se ubica en el diseño de convocatorias y perfiles. La investigación experimental ha demostrado que el uso de lenguaje codificado en clave masculina afecta la percepción de pertenencia y el atractivo del puesto para mujeres, incluso cuando las competencias técnicas son equivalentes (Gaucher *et al.*, 2011). Esto importa en la dirección pública porque las convocatorias no solo informan requisitos, sino que también transmiten un ideal de liderazgo que puede desalentar postulaciones o anticipar, desde el inicio, quién será interpretado como candidato natural.

Un segundo mecanismo opera a través de requisitos de trayectoria y continuidad que se consideran señales de mérito. Desde la perspectiva de las organizaciones generizadas, los criterios reflejan el supuesto del trabajador ideal como una persona sin interrupciones significativas y con plena disponibilidad temporal, supuesto históricamente alineado con trayectorias masculinas y con una división sexual del trabajo que carga el cuidado de manera desproporcionada sobre las mujeres (Acker, 1990). Así, las madres o mujeres reconocidas como potenciales cuidadoras son evaluadas como

menos adecuadas para puestos exigentes, aun con calificaciones comparables (Correll *et al.*, 2007). En procesos meritocráticos, este tipo de penalización puede traducirse en interpretaciones desfavorables de pausas laborales, cambios de ritmo o trayectorias no lineales.

El tercer punto crítico se ubica en las etapas con mayor discrecionalidad evaluativa, especialmente entrevistas, *assessment centers* o deliberaciones finales. Aun con instrumentos formales, la evidencia indica que la evaluación de liderazgo suele activarse mediante atajos cognitivos y estereotipos que influyen en la lectura de conductas idénticas (Tversky y Kahneman, 1974). Dos patrones son relevantes.

Primero, la incongruencia de rol, ya que, cuando se asocia el liderazgo con rasgos estereotípicamente masculinos, las mujeres son evaluadas menos favorablemente como potenciales líderes y, además, se juzga con mayor severidad su desempeño cuando actúan de manera congruente con el rol directivo (Eagly y Karau, 2002). Segundo, el fenómeno de reacción adversa o sanción por agencia, por el que las mujeres percibidas como muy asertivas o firmes pueden ser penalizadas en simpatía, legitimidad o ajuste cultural, incluso si su competencia es reconocida (Heilman y Okimoto, 2007; Rudman y Glick, 2001). Este doble estándar es costoso en entrevistas, donde el peso de la impresión y la presencia puede desplazar la valoración de capacidades comprobables.

En sistemas públicos con concursos directivos, estas tensiones aparecen como fugas del ideal meritocrático. Por ejemplo, evidencia chilena sobre el Sistema de Alta Dirección Pública ha mostrado que, aun con niveles importantes de postulación femenina, la representación de mujeres tiende a disminuir en etapas avanzadas del proceso, lo que ha llevado a discutir explícitamente el peso de criterios subjetivos y la necesidad de observar dónde se produce la caída (Servicio Civil de Chile, 2018). Esto sugiere que la meritocracia puede ser más fuerte para ordenar el acceso al concurso (reglas, requisitos, pruebas), pero más frágil cuando la decisión se concentra en interacciones evaluativas (entrevistas

y deliberación), donde estereotipos de género y supuestos sobre autoridad legítima reaparecen con facilidad.

Por lo tanto, existe un problema de fondo en torno a la definición institucional de mérito. La crítica de las organizaciones generizadas permite advertir que el mérito no es un concepto puramente técnico, sino que depende de lo que cada institución decide valorar como experiencia relevante, logro o potencial directivo (Acker, 1990). En dirección pública, una definición estrecha que incluye credenciales formales, continuidad y jefaturas previas tiende a replicar desigualdades históricas de acceso a oportunidades y redes.

Por ello, la discusión contemporánea propone avanzar hacia enfoques de competencias y evidencia de desempeño, reconociendo que capacidades clave para el valor público, como la conducción colaborativa, la coordinación intersectorial, la gestión de conflictos y la orientación a la ciudadanía, pueden quedar submedidas si el mérito se reduce a señales tradicionales de carrera. Esta perspectiva es consistente con la recomendación de reducir la arbitrariedad evaluativa (especialmente en entrevistas) mediante mayor estructura y criterios explícitos, precisamente por su impacto en validez y equidad (Levashina *et al.*, 2014).

1.5.3. Institucionalización y permanencia del patriarcado sutil

Un riesgo ampliamente documentado en la literatura organizacional y de gestión pública es que la profesionalización (cuando se presenta como neutral y exclusivamente técnica) puede producir una sensación de igualdad ya lograda, reduciendo la disposición institucional a reconocer y corregir desigualdades persistentes. Este fenómeno se vincula con lo que se ha denominado *fatiga de género*: discursos y prácticas que declaran superada la discriminación (se afirma que ya no hay sesgos) y, al hacerlo, dificultan nombrar y problematizar sus formas contemporáneas, más indirectas y normalizadas (Kelan, 2009). En contextos así, la continuidad de brechas en nombramientos puede interpretarse como resultado natural de preferencias individuales o de supuestas diferencias

de mérito, en lugar de activar preguntas sobre estructuras, reglas informales y criterios de evaluación.

Esa falsa sensación de igualdad se vuelve probable cuando el sistema de ingreso o promoción se apoya en una retórica meritocrática fuerte. La evidencia muestra que, paradójicamente, en organizaciones donde se enfatiza la meritocracia como valor central, quienes evalúan pueden sentirse menos vigilantes respecto de sus sesgos y terminar favoreciendo a hombres en decisiones salariales o de reconocimiento, aun cuando exista desempeño equivalente (Castilla y Benard, 2010). En otras palabras, la formalización de reglas no elimina por sí misma las desigualdades; puede reetiquetarlas como resultados objetivos, invisibilizando que la evaluación siempre opera en marcos culturales y en definiciones históricas de lo que cuenta como excelencia.

Desde una perspectiva feminista organizacional, este patrón se comprende mejor si se asume que las instituciones no son neutrales, sino que alojan regímenes de desigualdad, con configuraciones de prácticas, significados y distribuciones de recursos que reproducen jerarquías de género y su intersección con clase, etnicidad u otras posiciones, incluso cuando no existe discriminación explícita (Acker, 2006). En estos regímenes, el patriarcado se expresa de manera sutil: redes informales de patrocinio, expectativas de disponibilidad total, estilos de liderazgo codificados como naturales y asociados a masculinidades dominantes, o sanciones diferenciadas cuando las mujeres se ajustan (o no) a esos moldes. Así, la profesionalización puede coexistir con barreras persistentes, no por fallas del principio meritocrático en abstracto, sino por la forma en que se operacionaliza el mérito en organizaciones atravesadas por reglas informales.

La evidencia comparada sugiere, por ello, que la clave no es solo tener concursos, sino vigilar el trayecto completo del proceso. En el caso chileno, se documenta que la participación histórica de mujeres en postulaciones se ubica alrededor del 25 %, con estabilidad en la última década, y se reconoce, además, la existencia de prejuicios de género que operan de forma invisible y sutil incluso

con manuales y estándares orientados a la igualdad de condiciones (Dirección Nacional del Servicio Civil y Universidad de Chile, 2021). Esta clase de hallazgos es relevante porque impide lecturas simplistas y desplaza el análisis hacia los elementos y fases de riesgo: criterios de preselección, composición y prácticas de comités, entrevistas, ponderaciones blandas y decisiones finales.

En línea con esta preocupación, organismos internacionales han insistido en que la igualdad sustantiva requiere capacidad institucional para producir evidencia y mecanismos internos de rendición de cuentas. La OCDE identifica como brecha persistente la disponibilidad de datos desagregados por género y el monitoreo efectivo; asimismo, resalta que prácticas formales e informales pueden reforzar estereotipos y desigualdades, por lo que se requieren arreglos de seguimiento y corrección (OCDE, 2023b). Desde esta perspectiva, no basta con declarar principios de no discriminación, sino que es necesario establecer tableros de control con indicadores de trayectoria (postulación, preselección, terna, nombramiento), auditorías de proceso, formación para reducir sesgos en selección y revisión periódica de criterios de mérito, a fin de evitar que reproduzcan trayectorias masculinizadas como estándar.

Así, la institucionalización de la meritocracia puede ser una condición necesaria para mejorar la transparencia y limitar arbitrariedades, pero no es una garantía de igualdad de género. Cuando el sistema asume que la neutralidad está asegurada por diseño, se abre espacio para la permanencia del patriarcado sutil, en el que las desigualdades ya no se expresan como exclusión directa, sino como resultados normales de procesos aparentemente imparciales. La tarea analítica y de gestión pública, entonces, es doble: proteger la integridad del mérito y, a la vez, desnormalizar los sesgos que se filtran en definiciones, prácticas y evaluaciones, precisamente allí donde la formalidad tiende a bajar la guardia (Castilla y Benard, 2010; Kelan, 2009; OCDE, 2023b).

1.5.4. Instituciones masculinizadas frente a reforma

En ciertas organizaciones públicas (de manera especialmente visible en seguridad, defensa e infraestructura), la desigualdad no se explica solo por la falta de mujeres, sino por mecanismos de cierre y reproducción interna que tienden a privilegiar trayectorias y credenciales consideradas legítimas dentro de una cultura profesional históricamente masculina. En estos campos, la reforma meritocrática puede mejorar la trazabilidad del ingreso, pero suele chocar con normas informales que ordenan quién obtiene tareas de alto valor, quién accede a información estratégica y quién acumula capital reputacional para ascender. Desde la teoría de las organizaciones generizadas, una clave analítica es que la objetividad institucional se construye también desde lo que se considera conocimiento válido, experiencia relevante y liderazgo serio, lo cual puede operar como sesgo estructural aun sin discriminación explícita (Britton, 2000).

En instituciones masculinizadas, las resistencias a la diversidad se manifiestan, con frecuencia, como adaptaciones defensivas del sistema mediante segmentación de funciones (mujeres concentradas en áreas administrativas o de soporte y menor presencia en rutas troncales de carrera); criterios de evaluación que ponderan la experiencia típica del campo por encima de resultados verificables; y circuitos de patrocinio y socialización cerrados, donde el acceso a redes internas influye tanto como el desempeño. Este patrón se conecta con la noción de masculinidades hegemónicas como marco cultural que organiza prácticas y legitimidades, incluso en entornos formales modernos. No se trata de rasgos individuales, sino de un orden de género que define qué estilos y trayectorias se reconocen como autoridad (Connell y Messerschmidt, 2005).

En el caso del sector seguridad, la agenda internacional de reforma ha insistido en que la integración de mujeres no puede ser solo numérica, porque la gobernanza del sector depende de reglas, controles y cultura institucional. Herramientas recientes de Naciones Unidas para defensa resaltan que los avances sostenibles requieren

intervenir en gestión del personal, formación, promociones, prevención del acoso y condiciones de carrera, además de cambios normativos (ONU, 2024). En la misma línea, se sistematizan lecciones sobre cómo las instituciones del sector pueden reproducir desigualdad mediante prácticas rutinarias y por qué la reforma debe incorporar enfoque de género en diseño, implementación y rendición de cuentas (DCAF *et al.*, 2019).

En este marco, el caso de las fuerzas policiales es ilustrativo porque la investigación comparada ha documentado la persistencia de una cultura policial asociada al ideal del trabajador varón, que puede traducirse en segmentación ocupacional (mujeres concentradas en tareas administrativas o de menor prestigio operativo) y obstáculos de promoción (Rabe-Hemp, 2008; Shelley *et al.*, 2011).

En México, por ejemplo, se ha observado que la inserción de mujeres en fuerzas policiales se da en condiciones que combinan precariedad y desigualdad interna de género. Estas no desaparecen con el ingreso, sino que pueden intensificarse dentro de la propia organización, lo que refuerza la idea de que el problema no se limita a ampliar el acceso, sino a transformar las condiciones de carrera y reconocimiento (Chudnovsky y Reyes Millán, 2021). El hallazgo relevante para la alta dirección pública es que la reforma de acceso (reclutamiento y selección) puede coexistir con bloqueos de trayectoria (promoción y mandos), produciendo presencia femenina visible, pero con baja incidencia en la cúspide.

Algo similar se observa en el sector defensa. En América Latina se registran avances formales en integración, pero los estudios señalan que los cambios sostenibles requieren intervenir sobre socialización institucional, normas internas y evaluación del desempeño, especialmente en etapas tempranas de formación y carrera (Fernandez-Osorio *et al.*, 2023). En otras palabras, la pregunta crítica es cómo se construye legitimidad de mando y bajo qué condiciones se reconoce autoridad sin que las mujeres deban probar el doble para ser consideradas equivalentes. Esto es consistente con la tesis de Acker (1990), según la cual la desigualdad se reproduce cuando el diseño del puesto, las jerarquías y la cultura

cotidiana se organizan alrededor de un sujeto implícito (masculino) como estándar.

Lo relevante es distinguir entre reforma de acceso y reforma de trayectoria. La primera se concentra en concursos, perfiles y procesos de selección; la segunda aborda lo que ocurre después: asignación de funciones críticas, acceso a cursos y comisiones de alto impacto, movilidad, evaluación, promoción y permanencia. Si solo se reforma el acceso, la institución puede exhibir inclusión inicial y, aun así, mantener un techo operativo en los niveles donde se define el mando real. Por ello, una reforma consistente con la igualdad sustantiva requiere, al menos, cuatro movimientos:

- Mapear la cadena de carrera y detectar puntos de pérdida (ingreso, mandos medios y altos mandos).
- Institucionalizar indicadores de trayectoria (flujo de acceso) desagregados por género, no solo porcentajes globales.
- Ajustar criterios de mérito hacia evidencia de resultados y competencias directivas verificables, no solo sobre experiencia típica.
- Activar medidas organizacionales que reduzcan la tolerancia a prácticas excluyentes: formación obligatoria de mandos, protocolos efectivos, supervisión y sanción.

Estas orientaciones se alinean con el enfoque de reforma del sector seguridad con enfoque de género, que pone el acento en cambiar reglas y cultura patriarcal dominante en instituciones de seguridad para corregir relaciones de poder desiguales (African Union/PeaceAU, 2023).

Así, por ejemplo, la evidencia sobre policía y seguridad sugiere que los indicadores de trayectoria permiten identificar en qué tramo se produce la pérdida de talento femenino (de la postulación a la terna, de la terna al nombramiento, del mando medio al superior) y orientar acciones correctivas (Chudnovsky y Reyes Millán, 2021; Rabe-Hemp, 2008).

Las instituciones masculinizadas muestran con claridad un límite de la reforma meramente procedimental: formalizar no equivale a transformar. La profesionalización es condición necesaria para

reducir arbitrariedad, pero la igualdad sustantiva depende de que la reforma alcance el núcleo duro de la institución, esto es, sus jerarquías informales, sus rutas de carrera y sus mecanismos de legitimación interna del mando.

1.5.5. Buenas prácticas para reducir sesgos

La evidencia comparada sugiere que los sesgos no se corrigen únicamente con declaraciones de igualdad, sino mediante diseños de selección y promoción que limiten la discrecionalidad, aumenten la trazabilidad y exijan justificación. En contextos donde la cultura organizacional enfatiza la meritocracia como valor, puede emerger incluso una paradoja: la convicción de estar actuando con justicia puede relajar controles y aumentar sesgos en decisiones sobre recompensas o carreras (Castilla y Benard, 2010).

a. Convocatorias y perfiles

Una intervención de bajo costo y alto impacto es revisar el lenguaje de convocatorias y perfiles para evitar términos codificados en clave masculina y sustituirlos por competencias observables y resultados esperados. Experimentos muestran que el lenguaje masculino en anuncios de empleo reduce la percepción de pertenencia y el atractivo del cargo para las mujeres, aun con requisitos técnicos equivalentes (Gaucher *et al.*, 2011).

Prácticas concretas: lista de cotejo de lenguaje inclusivo; competencias definidas con verbos de desempeño; requisitos estrictamente vinculados a tareas; y explicación pública de criterios de evaluación.

b. Estandarizar la evaluación

La recomendación más consistente en selección es disminuir la variabilidad subjetiva mediante rúbricas, criterios conductuales verificables y ponderaciones definidas antes de revisar a las personas candidatas. En particular, la investigación sobre entrevistas muestra que las entrevistas estructuradas (mismas preguntas, puntuación estandarizada y registro de evidencia) superan a las

no estructuradas y reducen el espacio para sesgos basados en afinidad o estereotipos (Levashina *et al.*, 2014).

Prácticas concretas: guía de entrevista por competencias; banco de preguntas; matriz de puntuación; actas con justificación por criterio; y revisión de consistencia entre personas evaluadoras.

c. Anonimización o revisión ciega (*blind review*)

La anonimización funciona mejor si se evalúan productos comparables, como pruebas escritas y ejercicios técnicos. Un ejemplo es el incremento de mujeres seleccionadas tras introducir audiciones a ciegas con pantalla en orquestas (Goldin y Rouse, 2000).

No obstante, la evidencia sobre solicitudes anónimas advierte que los efectos son heterogéneos y dependen del contexto institucional y del tipo de desigualdad que se busca corregir. Aunque pueden reducir sesgos en la etapa inicial de selección, no eliminan la posibilidad de discriminación en fases posteriores. Por ello, conviene aplicarlas como parte de un paquete más amplio de medidas y evaluar sus resultados de manera sistemática (Behaghel *et al.*, 2015; Rinne, 2018).

Prácticas concretas: corrección ciega de exámenes; revisión inicial de méritos con identificadores ocultos; y monitoreo de fugas, es decir, identificación de la etapa en la que cae la proporción de mujeres a lo largo del proceso.

d. Comités evaluadores: diversidad, reglas de deliberación y rendición de cuentas

La diversidad en los comités (respecto de género, edades, trayectorias y territorios) puede ayudar a evitar miradas homogéneas, pero solo es efectiva si se combina con reglas de deliberación, trazabilidad y obligación de motivar decisiones. En el plano de la política pública, la OCDE resalta que la igualdad sustantiva requiere mecanismos de gobernanza y rendición de cuentas, incluidos datos, monitoreo y herramientas de implementación (OCDE, 2023).

Prácticas concretas: composición plural; quórum con diversidad; actas obligatorias; declaración y gestión de conflictos de interés; y evaluación periódica de decisiones del comité con datos desagregados.

e. Capacitación en sesgos

La formación en sesgos puede mejorar la conciencia y el vocabulario institucional; sin embargo, su impacto sostenido aumenta cuando está vinculada a cambios procedimentales, como rúbricas, auditorías y monitoreo. En otras palabras, la capacitación debe ser un componente de un sistema, no un sustituto del rediseño institucional (OCDE, 2023).

Prácticas concretas: capacitación obligatoria para personas evaluadoras, protocolos de entrevista estructurada y auditoría de decisiones.

f. Metas, reglas de corrección y criterios de desempate

En cargos directivos, algunas administraciones aplican metas o reglas correctivas. Por ejemplo, exigen diversidad en finalistas o usan criterios de desempate a favor de grupos subrepresentados. Estas medidas funcionan mejor si son transparentes, normadas y auditable, y cuando se aplican sobre equivalencias reales de desempeño o competencia, lo que evita arbitrariedades (OCDE, 2023b).

Prácticas concretas: metas de diversidad en listas cortas; inclusión obligatoria de personas del sexo subrepresentado entre finalistas cuando exista elegibilidad suficiente; criterios de desempate en casos de mérito equivalente; motivación escrita de excepciones; y monitoreo periódico de resultados.

g. Tecnología en selección: oportunidad con debida diligencia

Las herramientas algorítmicas pueden estandarizar filtros de selección, pero también amplificar sesgos históricos si se entrenan con datos que reflejan desigualdad previa o si usan variables sustitutas opacas (*proxies*). Por ello, se recomienda validación, transparencia sobre variables, pruebas de impacto diferenciado y supervisión humana responsable (Raghavan *et al.*, 2020).

A continuación, la tabla 5 ilustra, para cada etapa del proceso de selección y en relación con los riesgos identificados, las buenas prácticas y la evidencia exigible para que dichas prácticas sean verificables.

Tabla 5

Buenas prácticas para reducir sesgos en selección y promoción

Etapa	Riesgo típico	Medida (buena práctica)	Evidencia exigible o práctica verificable
1. Diseño del perfil y convocatoria	Lenguaje y requisitos que desincentivan o filtran indirectamente.	Revisión de lenguaje y competencias; requisitos solo vinculados a funciones.	Lista de cotejo de lenguaje inclusivo; matriz requisito-función; versión publicada del perfil con criterios explícitos (Gaucher <i>et al.</i> , 2011).
2. Recepción y pre-selección	Sesgos por señales, como nombre, género, universidad o redes.	Anonimización parcial en etapas comparables, como exámenes o primer filtro.	Procedimiento de revisión ciega con identificador anónimo; registro del momento en que se revela la identidad; reporte de tasas de avance por género (Goldin y Rouse, 2000).
3. Pruebas técnicas o ejercicios	Comparaciones inconsistentes y criterios cambiantes.	Rúbricas y ponderaciones definidas <i>ex ante</i> ; corrección ciega cuando sea viable.	Rúbrica publicada o anexada al expediente; acta de aprobación previa de ponderaciones; hojas de calificación firmadas.
4. Entrevistas	Juicios subjetivos, afinidad o estereotipos.	Entrevista estructurada: mismas preguntas, anclajes conductuales y puntaje.	Guía de entrevista; banco de preguntas por competencia; registro de evidencias y puntajes por ítem (Levashina <i>et al.</i> , 2014).

Etapa	Riesgo típico	Medida (buena práctica)	Evidencia exigible o práctica verificable
5. Deliberación y decisión final	Zona gris en la que se reinterpreta el mérito.	Reglas de deliberación; motivación escrita; trazabilidad completa.	Acta motivada por criterio; control de conflictos de interés; respaldo documental de la decisión.
6. Composición del comité	Mirada homogénea y normalización de sesgos.	Panel diverso, roles definidos y calibración de puntajes.	Resolución de conformación; criterios de diversidad; minuta de calibración; evidencia de capacitación de personas evaluadoras (OCDE, 2023b).
7. Monitoreo de las etapas de selección	Invisibilización de la desigualdad.	Tablero de indicadores por género: postulación, lista corta, terna y nombramiento.	Reporte periódico con tasas de avance y puntos de caída; medidas correctivas documentadas (OCDE, 2023b).
8. Uso de tecnología e inteligencia artificial (IA)	Automatización de sesgos históricos y opacidad.	Debida diligencia: validación, pruebas de impacto, trazabilidad y supervisión humana.	Documentación de variables; evaluación de sesgo o impacto adverso; supervisión humana y auditoría del sistema (Raghavan <i>et al.</i> , 2020).

Fuente: Elaboración propia con base en Gaucher *et al.* (2011), Goldin y Rouse (2000), Levashina *et al.* (2014), OCDE (2023b) y Raghavan *et al.* (2020).

1.5.6. Caso de Ecuador

En Ecuador, el punto crítico de la profesionalización no se ubica en la proclamación del mérito, sino en su alcance real sobre la alta dirección pública. Aunque existen reglas formales para amplios segmentos del empleo estatal, en la cúspide administrativa persisten espacios donde la designación política, la rotación y los criterios de confianza conservan un peso decisivo (Asamblea Nacional

del Ecuador, 2010). Por ello, el análisis del caso ecuatoriano exige mirar menos la existencia abstracta de normas meritocráticas y más la forma en que se distribuyen, en los niveles superiores, las oportunidades de acceso, estabilidad y ejercicio efectivo de autoridad, particularmente para las mujeres (Iacoviello, 2014).

Existen avances parciales y, al mismo tiempo, persistencias de prácticas clientelares o de patronazgo, especialmente cuando el sistema político incentiva el uso de empleos y cargos como recurso de articulación y lealtad (Fontaine, 2017; Iacoviello, 2014). En esa línea, los vínculos políticos pueden influir en el acceso a puestos del sector público en Ecuador, lo que refuerza la idea de que la meritocracia formal no elimina automáticamente intermediaciones informales en decisiones de contratación o asignación (Brassiolo *et al.*, 2020). El punto decisivo no es sostener que todo nombramiento sea discrecional, sino precisar que la coexistencia de subsistemas meritocráticos con espacios de confianza crea condiciones para que las redes políticas pesen más en la cúspide y, en escenarios patriarcales, esas redes tiendan a estar masculinizadas, afectando de manera diferenciada las oportunidades de las mujeres para acceder a puestos estratégicos.

En sectores con procedimientos más formalizados, el país ofrece prácticas de vigilancia ciudadana y mecanismos de control social que buscan elevar la transparencia. Así, por ejemplo, se desarrollan convocatorias para conformar veedurías ciudadanas orientadas a vigilar la transparencia de concursos de méritos y oposición para la selección y designación de primeras autoridades, como la Defensoría del Pueblo (Consejo de Participación Ciudadana y Control Social [CPCCS], 2022). Este mecanismo es importante para la discusión sobre igualdad sustantiva porque desplaza el foco desde la sola existencia de reglas hacia la exigencia de observación y trazabilidad del proceso: cómo se publican los criterios, cómo se documenta la evaluación y cómo se previenen arbitrariedades en etapas sensibles del concurso.

De manera complementaria, el campo de la justicia ilustra una dinámica frecuente en la región: la formalización de concursos

y procedimientos puede aumentar la transparencia, pero no necesariamente neutraliza sesgos si no se controlan los puntos donde se concentra discrecionalidad. En Ecuador, la institucionalidad judicial ha sostenido mecanismos concursales y de gestión del talento en distintos momentos, y la discusión pública ha mostrado que la legitimidad de esos procesos depende tanto de la regla como del estándar probatorio de su aplicación (Consejo de la Judicatura, 2022). El aprendizaje es metodológico, ya que la igualdad no se presume por diseño, sino que se demuestra mediante evidencia de proceso y análisis de resultados desagregados.

Aun cuando se han registrado incrementos en la presencia de ministras en determinados períodos, persiste la subrepresentación y, además, una tendencia a ubicar a mujeres en carteras consideradas de menor peso político, lo que sugiere que el acceso al segmento superior no se distribuye de manera neutral entre sectores de poder (Basabe-Serrano, 2020; Sotomayor Valarezo y Huertas-Hernández, 2017). Este patrón es consistente con la idea de que la igualdad formal puede convivir con desigualdades sustantivas en la asignación de espacios donde se controla presupuesto, seguridad, infraestructura o coordinación estratégica. En otras palabras, el problema es a qué posiciones llegan las mujeres y qué margen real de autoridad se les reconoce en el entramado gubernamental.

El caso ecuatoriano sugiere tres implicaciones para una agenda de profesionalización con enfoque de género. Primero, la reforma debe identificar con precisión dónde termina la carrera y dónde comienzan los espacios de confianza, porque allí se acumulan riesgos de politización y cierre de redes (Iacoviello, 2014). Segundo, los mecanismos de control social (como las veedurías) aportan legitimidad (CPCCS, 2022), pero deben traducirse en estándares verificables de evidencia y corrección, no solo en acompañamiento simbólico. Tercero, la medición de igualdad en dirección pública requiere indicadores finos: distribución por nivel jerárquico, por sector y por tipo de puesto, además de análisis de trayectorias (quiénes ingresan, quiénes pasan a la terna y quiénes son finalmente nombradas), porque es allí donde se detecta la reproducción

contemporánea del techo de cristal bajo formas institucionalmente respetables (Basabe-Serrano, 2020; Brassiolo *et al.*, 2020).

1.5.7. Sesgos institucionales históricos

Un ángulo menos visible (pero persistente) de los sesgos institucionales en la profesionalización se ubica en los criterios heredados con los que históricamente se ha definido una carrera exitosa dentro del Estado. En muchos servicios civiles, la cultura de carrera se construyó sobre un ideal de disponibilidad continua, movilidad plena y acumulación lineal de antigüedad. Ese ideal, que suele presentarse como neutral, en la práctica se alinea con trayectorias masculinizadas y puede producir efectos diferenciales por género cuando se convierte en regla de ascenso o criterio de selección para posiciones de mayor jerarquía (Acker, 1990; Williams *et al.*, 2012). En otras palabras, incluso si el concurso es formalmente correcto, la vara con la que se mide el mérito puede contener supuestos históricos que no han sido actualizados.

Un primer ejemplo es el peso asignado a la antigüedad. Las reformas de profesionalización suelen valorar los años de servicio, y ese criterio puede operar como filtro silencioso cuando se usa como requisito duro o como factor fuertemente ponderado. La evidencia comparada muestra que, aun en sectores donde las mujeres son mayoría en el empleo público, la representación femenina desciende en los niveles de dirección superior. Esto obliga a mirar con lupa cómo se diseñan las trayectorias y qué métricas se premian en los escalones finales de carrera, porque allí se consolidan desventajas acumulativas (OCDE, 2023). En términos analíticos, la antigüedad no es problemática por sí misma; lo que genera sesgo es su uso como indicador sustituto de lealtad, temple o capacidad de mando, sin considerar interrupciones o ritmos de carrera diferenciados, ni distinguir entre tiempo servido y competencias efectivamente demostradas en el desempeño.

Este punto se vuelve más crítico cuando la carrera se evalúa bajo expectativas de continuidad perfecta (Correll *et al.*, 2007). Así, reglas aparentemente objetivas (por ejemplo, “X años consecutivos

en niveles de jefatura” o “trayectoria sin vacíos”) pueden excluir perfiles altamente competentes y, sin necesidad de discriminación explícita, reproducir un sesgo histórico: exigir demostraciones de permanencia y disponibilidad que no se demandan del mismo modo, en la práctica cotidiana, a quienes no cargan con responsabilidades de cuidado en igual intensidad.

Un segundo ejemplo es la movilidad geográfica como señal de mérito. En numerosos sistemas de carrera, haber rotado por territorio, haber aceptado traslados o haber acumulado experiencia en varias regiones se interpreta como indicador de versatilidad y capacidad estratégica. Sin embargo, en contextos donde las decisiones de movilidad están condicionadas por arreglos familiares, mercados laborales locales y responsabilidades de cuidado, la movilidad puede convertirse en un requisito selectivo que penaliza a las mujeres de manera indirecta.

La teoría de las organizaciones generizadas ayuda a entender por qué las reglas que premian la disponibilidad para mudarse o extender horarios suelen descansar en un supuesto de persona trabajadora ideal, sin restricciones externas significativas, condición que rara vez se distribuye de forma simétrica entre géneros (Acker, 1990; Williams *et al.*, 2012). Si este sesgo no se reconoce, el sistema termina premiando no solo capacidades profesionales, sino también condiciones sociales para aceptar costos personales que no son igualmente asumibles.

La respuesta institucional no pasa por desvalorizar la experiencia, sino por modernizar la arquitectura de mérito para que distinga mejor entre permanencia y desempeño, y para que el aprendizaje organizacional no dependa exclusivamente de la movilidad física. En esa línea, los marcos contemporáneos de gestión pública recomiendan fortalecer enfoques de competencias, liderazgo y capacidad que permitan reconocer desempeño, aprendizaje continuo y resultados verificables, evitando que criterios tradicionales, como la antigüedad lineal, la disponibilidad total o la movilidad ilimitada, funcionen como sustitutos imperfectos del mérito (OCDE, 2019; OCDE, 2020c). Esto implica, por ejemplo, diseñar

perfiles directivos con evidencias de capacidades (coordinación intersectorial, conducción de equipos, gestión de crisis, toma de decisiones basada en evidencia) y no solo con acumulación de años o con señales culturales de compromiso.

En términos operativos, también hay medidas de corrección razonables, como ponderaciones que reconozcan formación y desempeño reciente; mecanismos de movilidad con apoyos institucionales (acompañamiento de reubicación, facilidades logísticas o arreglos temporales); y rutas de desarrollo directivo que no penalicen trayectorias no lineales, especialmente cuando los vacíos responden a cuidados o a condiciones estructurales y no a falta de capacidad. Estas medidas no son concesiones, sino ajustes de justicia organizacional que permiten que la meritocracia sea consistente con su promesa de seleccionar el mejor talento disponible, sin sesgos históricos encapsulados en reglas que aparentan neutralidad (OCDE, 2023).

La profesionalización de la dirección pública es una palanca de fortalecimiento institucional, pero no equivale automáticamente a igualdad sustantiva. Los sesgos institucionales históricos (en especial, los asociados a antigüedad, continuidad y movilidad) pueden persistir bajo una capa de formalidad meritocrática si no se revisan, con sentido crítico, sus supuestos y efectos diferenciales. Por ello, una agenda robusta de profesionalización con enfoque de género requiere integrar evidencia, rediseñar criterios de mérito hacia competencias verificables y asegurar condiciones organizacionales que no conviertan la neutralidad en una forma sutil de reproducción de desigualdad (Acker, 1990; OCDE, 2019, 2023).

Capítulo 2

Estructuras institucionales y políticas de igualdad en la alta dirección pública

El acceso de las mujeres a la alta dirección pública no solo depende de trayectorias individuales ni de avances culturales graduales, sino que se encuentra profundamente condicionado por estructuras institucionales, marcos normativos, diseños organizacionales y políticas públicas de igualdad que configuran (de manera explícita o implícita) las reglas del juego para el ejercicio del poder en el Estado. En este sentido, la igualdad de género en la dirección pública debe analizarse como un resultado institucional, antes que como una suma de voluntades personales o excepciones meritocráticas.

Durante las últimas décadas, América Latina ha experimentado un proceso heterogéneo de incorporación del enfoque de igualdad de género en el aparato estatal, impulsado tanto por compromisos internacionales como por reformas constitucionales, legales y administrativas en el ámbito nacional. Sin embargo, estos avances normativos no siempre se han traducido en transformaciones sustantivas en la distribución del poder directivo, particularmente en los niveles más altos de decisión. Aun en contextos con marcos legales progresivos, persisten patrones de subrepresentación femenina, segmentación sectorial y concentración masculina en los espacios estratégicos de conducción del Estado (Cepal, 2023; OCDE, 2022a).

Este capítulo examina críticamente cómo las estructuras institucionales y las políticas de igualdad inciden en la configuración de la alta dirección pública desde una perspectiva de género, con énfasis en Ecuador y con apoyo en comparaciones selectivas con otros países de América Latina cuando estas aportan valor explicativo. A diferencia del capítulo anterior (centrado en los fundamentos conceptuales, históricos e interseccionales), aquí el análisis se desplaza hacia el andamiaje normativo, organizacional y político que condiciona las oportunidades reales de acceso, permanencia y ejercicio del liderazgo femenino en el sector público. Se sostiene que la igualdad sustantiva en la alta dirección pública no es

un efecto automático del progreso normativo, sino el resultado de decisiones institucionales deliberadas, de la capacidad estatal para implementarlas y de la voluntad política para disputar estructuras históricamente masculinizadas del poder público.

2.1. Marco normativo internacional y nacional sobre igualdad y liderazgo público

El acceso de las mujeres a la alta dirección pública no puede explicarse solo por “voluntades individuales” o por la oferta de talento disponible, sino por arquitecturas normativas e institucionales que definen derechos, obligaciones estatales, estándares de mérito y reglas de representación. Por ello, este apartado organiza el marco normativo en dos planos complementarios: derechos de participación y acceso a la toma de decisiones (política y función pública), y condiciones habilitantes para el ejercicio del liderazgo (no discriminación en el empleo público, prevención de violencias y reglas de igualdad sustantiva).

2.1.1. Igualdad y liderazgo público como obligación internacional: del principio de no discriminación a la igualdad sustantiva

El derecho internacional de los derechos humanos consolidó la igualdad entre mujeres y hombres como obligación jurídica y no como aspiración programática. En materia de participación en asuntos públicos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) reconoce el derecho de toda persona ciudadana a participar en la conducción de los asuntos públicos y, de manera explícita, a acceder a la función pública en condiciones generales de igualdad (artículo 25, literal c) (Comité de Derechos Humanos, 1996; ONU, 1966). En su interpretación autorizada, el Comité de Derechos Humanos enfatiza que el artículo 25 exige oportunidad efectiva y medidas estatales que garanticen el acceso sin discriminación, con reglas que protejan la independencia de quienes ejercen funciones públicas frente a presiones indebidas. Esto sitúa la igualdad en la función pública como una condición

material de la democracia y del Estado de derecho (Comité de Derechos Humanos, 1996).

Un antecedente frecuentemente subestimado (pero clave para el hilo de esta obra) es la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, que reconoce tempranamente el derecho de las mujeres a ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en igualdad de condiciones, anticipando el lenguaje contemporáneo sobre liderazgo y toma de decisiones (ONU, 1952/1954). Su importancia no radica en su extensión, sino en su función de anclaje: instala, en el marco multilateral, que el acceso de las mujeres al poder público no es un beneficio discrecional, sino parte de la ciudadanía plena y de la no discriminación (United Nations Treaty Collection, 2026).

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) profundiza este mandato con obligaciones directas para eliminar la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública (artículo 7) y en la representación internacional (artículo 8) (ONU, 1979). La Recomendación General núm. 23 del Comité Cedaw es pertinente para la alta dirección pública porque desplaza el foco desde la igualdad formal hacia las condiciones reales de acceso, permanencia y ejercicio de autoridad, y resalta que el deber estatal alcanza todas las áreas de la vida pública y política. Esto incluye nombramientos, reglas de carrera, oportunidades de liderazgo y eliminación de barreras estructurales en la Administración pública (Comité Cedaw, 1997).

Desde esta perspectiva, la subrepresentación persistente de mujeres en los niveles superiores de decisión estatal no puede clasificarse como un simple rezago estadístico. Cuando los Estados mantienen arreglos institucionales que producen exclusiones sistemáticas (aunque se presenten como neutrales), el problema se ubica en el terreno del incumplimiento material del principio de igualdad y de la obligación de garantía. Por ello, no basta con prohibir la discriminación directa; se requiere remover obstáculos que operan por vías indirectas. Esta transición conceptual

(de la igualdad formal a la igualdad sustantiva) es la base normativa que habilita políticas como acciones afirmativas, medidas temporales especiales y rediseños institucionales orientados a resultados verificables en liderazgo.

2.1.2. Beijing, Agenda 2030 y estándares contemporáneos: liderazgo como prioridad global de política pública

La Plataforma de Acción de Beijing (1995) convirtió la participación de las mujeres en el poder y la toma de decisiones en un área crítica, y lo hizo con una lógica que resulta útil para analizar la dirección pública, donde el problema no es únicamente la ausencia de mujeres, sino la persistencia de estructuras institucionales que bloquean su progresión hacia puestos de autoridad. Por ello, impulsa un conjunto de acciones orientadas a transformar reglas y prácticas: reformas en reclutamiento y promoción, desarrollo de capacidades, producción de evidencia y cambios culturales dentro de instituciones públicas y políticas (ONU, 1995).

Su valor normativo es doble. Primero, consolida un giro desde el reconocimiento del derecho hacia la arquitectura de implementación, ya que, sin mecanismos institucionales, la igualdad queda reducida a retórica. Segundo, anticipa un criterio que hoy es central en la gobernanza pública: el liderazgo de las mujeres se aborda como condición de legitimidad y calidad democrática, no como concesión simbólica. En términos analíticos, esta visión permite comprender por qué la profesionalización o la meritocracia, por sí solas, no garantizan igualdad sustantiva si no se revisan los sesgos incrustados en los sistemas de carrera y en la definición misma de idoneidad para liderar.

La Agenda 2030 refuerza esta orientación al fijar metas explícitas. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5) compromete a los Estados a asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo “a todos los niveles de adopción de decisiones en la vida política, económica y pública” (meta 5.5) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015). Este mandato es relevante para la alta dirección pública por dos

razones. Primero, define el liderazgo como resultado evaluable, no solo como principio, lo que obliga a medir trayectorias, brechas y cuellos de botella. Segundo, al incluir todos los niveles, impide restringir el análisis a la representación electiva. El más alto nivel gerencial del Estado (ministerios, direcciones generales y alta administración) pasa a ser un espacio normativamente exigible de igualdad de oportunidades.

2.1.3. Empleo público, mérito e igualdad: estándares laborales y gobernanza (OIT y OCDE)

Si el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Cedaw proveen el núcleo de derechos de participación y no discriminación, el campo del empleo y la ocupación aporta herramientas normativas indispensables para analizar la alta dirección pública como sistema de carrera, acceso y promoción. El Convenio núm. 111 de la OIT obliga a los Estados a formular y aplicar una política nacional destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, eliminando discriminaciones basadas (entre otros motivos) en el sexo (OIT, 1958). Esta obligación alcanza de forma directa al sector público, donde los procedimientos de ingreso, ascenso y evaluación pueden producir discriminación indirecta cuando criterios aparentemente neutrales penalizan trayectorias atravesadas por desigualdades estructurales (Comité Cedaw, 2004).

En paralelo, los estándares de gobernanza pública han traducido los compromisos de igualdad en instrumentos aplicables a la gestión estatal. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre igualdad de género en la vida pública (2015) propone una estrategia de gobierno completo para impulsar la igualdad: mecanismos de rendición de cuentas, evidencia para decisiones inclusivas, eliminación de barreras explícitas e implícitas, y acciones para enfrentar estereotipos que afectan la participación y el liderazgo (OCDE, 2016). Su valor está en conectar igualdad con capacidad institucional: la brecha en liderazgo no se explica solo por cultura o por preferencias individuales, sino por diseños organizacionales,

incentivos, métricas de desempeño y reglas de selección que pueden reproducir sesgos.

Esta convergencia entre la OIT y la OCDE permite sostener una idea central para el análisis de la alta dirección pública: el mérito no es incompatible con la igualdad, pero la igualdad exige que el mérito sea operacionalizado con salvaguardas frente a la discriminación indirecta. Dicho de otro modo, un sistema de mérito que no monitorea resultados por género, no revisa criterios de idoneidad o no corrige sesgos en la evaluación puede terminar funcionando como tecnología institucional de reproducción de desigualdades, aun sin intención discriminatoria. Este marco prepara el terreno para las secciones siguientes del capítulo, donde se examinan arreglos institucionales, políticas de paridad y meritocracia, y mecanismos específicos de implementación.

2.1.4. La dimensión de violencia y acoso como problema normativo de liderazgo: Belém do Pará y la normativa ecuatoriana

Un argumento central para comprender por qué la igualdad formal no se traduce automáticamente en igualdad sustantiva en la alta dirección pública es que el liderazgo de las mujeres se ejerce con frecuencia en entornos institucionales atravesados por violencia, acoso y hostilidad de género: desde el descrédito sistemático y la intimidación hasta amenazas directas y violencia simbólica. En estos contextos, la desigualdad no solo opera como brecha de oportunidades, sino también como riesgo de permanencia, desgaste y autocensura, con efectos sobre trayectorias, desempeño y continuidad en cargos de decisión (Krook, 2017).

En el ámbito interamericano, la Convención de Belém do Pará constituye una bisagra normativa porque reconoce que la violencia contra las mujeres limita el ejercicio efectivo de derechos y libertades y, de modo relevante para este libro, incluye entre los derechos protegidos el derecho de las mujeres a tener igualdad de acceso a las funciones públicas (artículo 4). Esta formulación es sustantiva: no se limita a condenar la violencia como fenómeno

privado, sino que la vincula con condiciones habilitantes para ejercer ciudadanía plena, autoridad y decisión en el espacio público (OAS, 1994).

El puente con la alta dirección pública es directo. Si la violencia y el acoso actúan como mecanismos de desincentivo o expulsión, entonces la arquitectura meritocrática (por más correcta que sea en el papel) puede quedar neutralizada por un entorno donde el costo de ejercer liderazgo es diferencial por género. Estas prácticas no solo buscan dañar a una persona concreta, sino disciplinar simbólicamente la presencia femenina en espacios de poder, afectando reputación, posibilidades de ascenso y condiciones de gobernabilidad interna (Krook y Restrepo Sanín, 2016).

En Ecuador, esta articulación se expresa en la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), que adopta un enfoque integral (prevención, atención, protección, reparación y transformación de patrones socioculturales) y establece obligaciones estatales que impactan de manera transversal a las instituciones públicas, incluidas sus prácticas organizacionales y responsabilidades de debida diligencia (Asamblea Nacional del Ecuador, 2018).

Además, el país ha incorporado en el marco político-electoral una tipificación explícita de violencia política de género en el Código de la Democracia (por ejemplo, artículo 280 en la codificación publicada por el TCE). Esto es relevante por dos vías: reconoce que la violencia puede operar como barrera estructural de acceso y permanencia en posiciones de decisión, y contribuye a construir estándares de responsabilidad institucional frente a agresiones que buscan limitar derechos de participación y liderazgo (Tribunal Contencioso Electoral, 2022).

Resulta relevante incorporar también estándares del mundo del trabajo. El Convenio núm. 190 de la OIT (2019) reconoce el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluyendo la violencia y el acoso por razón de género, y refuerza la obligación de adoptar medidas preventivas y de protección en organizaciones públicas y privadas (OIT, 2019). Este marco

ayuda a cerrar una brecha frecuente: tratar el acoso como incidente aislado y no como problema de gobernanza del talento y de integridad institucional.

2.1.5. Ecuador: constitucionalización de la igualdad, transversalización de género y reglas del juego político-administrativo

El marco ecuatoriano parte de la Constitución de 2008, que consagra la igualdad y la no discriminación e incorpora la posibilidad y legitimidad de medidas de acción afirmativa orientadas a alcanzar la igualdad real. Este punto es estructural: las políticas de paridad, los ajustes institucionales y las reformas meritocráticas con enfoque de género no deben entenderse como excepciones al mérito, sino como correcciones de desigualdades acumuladas que afectan el acceso efectivo a posiciones de decisión (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Un segundo pilar es la transversalización. El mandato constitucional de incorporar el enfoque de género en las políticas públicas y la gestión estatal (incluida la asistencia técnica para su aplicación en el sector público) es crucial porque desplaza la igualdad desde el plano declarativo hacia la obligación de gestión: igualdad no solo como principio, sino como criterio que debe permear la planificación, el talento humano, el diseño de puestos y las decisiones de nombramiento (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

En el plano administrativo, la Ley Orgánica del Servicio Público (Losep) establece principios rectores para el servicio público y fija la no discriminación y la igualdad como parámetros institucionales del empleo público (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Esto importa porque sitúa el acceso, la carrera, la evaluación y la provisión de puestos bajo estándares de trato igualitario. Sin embargo, el desafío está en la operativización: los perfiles, entrevistas, ponderaciones, redes informales y márgenes de discrecionalidad pueden reproducir sesgos aun cuando las reglas formales mencionen la igualdad.

Un instrumento reciente es la Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violeta, publicada en el Registro Oficial Suplemento 234, el 20 de enero de 2023, junto con su reglamento general, expedido en noviembre de 2023. Su relevancia radica en que no se limita a promover una igualdad abstracta, sino que introduce mecanismos concretos vinculados con el mundo del trabajo y con el acceso de las mujeres a espacios de liderazgo y toma de decisiones, como planes de igualdad, medidas para reducir brechas salariales, disposiciones contra prácticas discriminatorias, formación en liderazgo y mecanismos de seguimiento. En términos analíticos, esta ley es importante porque desplaza la discusión desde la igualdad formal hacia obligaciones institucionales verificables sobre condiciones de acceso, ascenso, remuneración y permanencia, lo que la vuelve pertinente para pensar la alta dirección pública con enfoque de género en el Ecuador contemporáneo (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023; Ministerio del Trabajo, 2024).

Además, entre sus disposiciones, la ley establece como finalidad promover el acceso de las mujeres a espacios de poder y toma de decisión mediante cuotas de género en cargos directivos y ejecutivos, y dispone que, en los directorios de compañías con tres o más integrantes, por cada tres miembros al menos uno sea mujer. Aunque esta regla no resuelve por sí sola las brechas en la alta dirección pública, sí resulta significativa como precedente normativo ecuatoriano: muestra un desplazamiento desde la igualdad declarativa hacia mecanismos más concretos de redistribución del poder decisional, lo que fortalece la discusión sobre paridad, liderazgo y profesionalización en el país (Asamblea Nacional del Ecuador, 2023).

En la dimensión político-electoral, relevante por su influencia en las élites gubernamentales y en la cantera de liderazgos, el Código de la Democracia recoge principios como paridad y alternabilidad. Este marco no es marginal para la alta dirección pública, ya que incide en la legitimidad social de la presencia de mujeres en el poder y contribuye a consolidar expectativas institucionales sobre igualdad en posiciones decisorias. Además, el propio Código incorpora disposiciones sobre paridad y alternabilidad en distintos

ámbitos de la Función Electoral y de la vida orgánica de las organizaciones políticas (Tribunal Contencioso Electoral, 2022).

Desde una perspectiva contemporánea, el punto clave no es solo tener norma, sino asegurar capacidad institucional para implementar la igualdad a través de mecanismos de prevención del acoso, canales efectivos de denuncia, protección frente a represalias y trazabilidad de decisiones (selección, promoción y sanción). Cuando los sistemas no aseguran estas garantías, la igualdad formal coexiste con barreras de permanencia y con subrepresentación en la cúspide directiva (Krook, 2017; Krook y Restrepo Sanín, 2016).

2.1.6. Lectura crítica: suficiencia normativa, brechas de implementación y el desacople institucional

Un balance crítico del marco internacional y nacional permite afirmar que, en términos formales, la igualdad en el acceso y ejercicio de autoridad pública está reconocida. Sin embargo, la persistencia de subrepresentación femenina en el más alto nivel directivo obliga a desplazar el foco analítico: el problema no es la falta de norma, sino la distancia entre regulación y resultados. La Recomendación General 23 del Comité Cedaw es explícita al respecto: las obligaciones estatales en materia de participación y vida pública exigen condiciones efectivas para el acceso, la permanencia y el ejercicio real de influencia y decisión; esto presupone medidas activas y no solo prohibiciones abstractas (Comité Cedaw, 1997). En la misma línea, la Recomendación de la OCDE sobre igualdad de género en la vida pública resalta que los compromisos deben traducirse en gobernanza de gobierno completo, mecanismos de rendición de cuentas y herramientas de evidencia para remover barreras explícitas e implícitas (OCDE, 2016).

Esta brecha puede comprenderse con mayor precisión mediante el concepto de desacople de la teoría institucional. Meyer y Rowan (1977) plantearon que las organizaciones tienden a adoptar estructuras formales racionalizadas para obtener legitimidad frente a su entorno, aun cuando esas estructuras permanezcan

parcialmente desconectadas de las prácticas reales. Bromley y Powell (2012) mostraron que, en el contexto contemporáneo, el desacople no solo es entre política y práctica, sino también entre medios y fines. Así, se multiplican protocolos, comités, unidades o reportes (medios) sin alterar el patrón de resultados (fines), especialmente cuando los incentivos se orientan al cumplimiento visible antes que al cambio verificable.

Desde una perspectiva de igualdad, esto se expresa cuando el Estado exhibe diseños e instrumentos (planes, reglamentos, unidades o declaraciones), pero el embudo de acceso a puestos superiores sigue expulsando o bloqueando trayectorias femeninas en puntos predecibles del proceso, como la preselección, las entrevistas, la designación final o la asignación de carteras y posiciones de mayor poder.

El desacople en igualdad de género en la dirección pública suele sostenerse por al menos cuatro condiciones institucionales interdependientes que conviene explicitar:

- **Déficit de capacidad e implementación:** la norma requiere recursos, coordinación, conocimiento técnico y continuidad para operar; sin estas condiciones, la igualdad se queda en el plano prescriptivo. El enfoque de la OCDE enfatiza precisamente capacidades y mecanismos para asegurar una implementación efectiva (OCDE, 2016).
- **Fallas de trazabilidad y evidencia:** cuando no hay datos desagregados y comparables, la institución no puede identificar dónde se reproduce la desigualdad ni corregirla. La evidencia global sobre Administración pública muestra que la falta de datos de calidad sobre liderazgo y posiciones decisorias es una barrera recurrente para avanzar hacia la paridad en niveles superiores (UNDP y University of Pittsburgh, 2021).
- **Rendición de cuentas débil:** las reglas sin monitoreo, sanción y corrección tienden a convertirse en cumplimiento simbólico. La OCDE ha advertido que la recolección sistemática de información sobre quejas y mecanismos de corrección sigue siendo una brecha en países adherentes, lo cual limita la capacidad de respuesta institucional y perpetúa desigualdades (OCDE, 2023).

- **Persistencia de instituciones informales:** redes, patronazgo, sesgos en la definición de mérito y tolerancia organizacional a hostilidades, incluido el acoso, pueden neutralizar el estándar formal. En ese escenario, el cumplimiento se desplaza hacia lo presentable (políticas o protocolos), mientras la decisión efectiva ocurre en arreglos no escritos.

Bajo estas condiciones, la igualdad opera como igualdad declarativa; es decir, existe en el texto y en el diseño, pero no se materializa en decisiones consistentes y trazables. El criterio evaluativo central debe ser empírico-institucional: interesa saber si la norma produce cambios observables en la composición de la alta dirección, en las condiciones de permanencia y ejercicio de autoridad, y en la reducción de prácticas expulsivas o discriminatorias. Este giro es coherente con el enfoque internacional contemporáneo, que trata el liderazgo de las mujeres como resultado medible y exige instrumentos de gestión pública para alcanzarlo (OCDE, 2016; UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

Así, la hipótesis institucional que se abre es precisa: la brecha en alta dirección no se explica principalmente por ausencia normativa, sino por el desacople entre compromisos formales y arreglos de implementación dentro de la función pública. En otras palabras, allí se decide si la igualdad pasa de ser una promesa jurídica a convertirse en una práctica estable y verificable en la gestión del talento directivo (Comité Cedaw, 1997; OCDE, 2016; Meyer y Rowan, 1977; Bromley y Powell, 2012).

2.2. Institucionalización de la igualdad de género en la función pública

2.2.1. Mecanismos institucionales para la igualdad de género en el Estado

El Estado institucionaliza la igualdad de género cuando incorpora esta perspectiva en sus reglas, presupuestos, procedimientos y capacidades, y deja de depender de la voluntad individual de autoridades o equipos técnicos. En América Latina, estos arreglos no se reducen a crear una entidad especializada, sino que incluyen

marcos normativos, instrumentos de gestión, coordinaciones intersectoriales y dispositivos de seguimiento que sostienen (o debilitan) la transversalización en el tiempo (Cepal, 2001). Esta perspectiva es relevante porque la arquitectura institucional de igualdad condiciona (de manera directa) el acceso, la permanencia y la progresión de las mujeres en posiciones directivas, define quién pone el tema en agenda, con qué autoridad, con qué evidencia y bajo qué incentivos en la gestión del talento humano y en la dirección pública.

En el plano internacional, la Plataforma de Acción de Beijing (1995) consolidó un mandato claro: los Estados debían fortalecer mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres con ubicación estratégica y capacidad de coordinación, de modo que la igualdad no quedara confinada a programas marginales (ONU, 1995). En la práctica, esto derivó en una diversidad de diseños institucionales en la región: ministerios o secretarías con rango político, institutos especializados, consejos y agencias con distintos niveles de autonomía y articulación. El nombre del mecanismo importa menos que su capacidad real, determinada por el mandato legal, la jerarquía dentro del Ejecutivo, el presupuesto, la estabilidad del personal técnico y el poder para incidir en sectores duros del Estado (por ejemplo, finanzas públicas, planificación, seguridad e infraestructura) (Fernós, 2010; True, 2003). En otras palabras, la institucionalización puede existir en el papel y ser frágil en la práctica si carece de recursos, coordinación y autoridad para modificar rutinas organizacionales.

Desde una mirada de Administración pública, conviene resaltar un punto: los mecanismos de igualdad funcionan como infraestructura para traducir principios en decisiones. Esto incluye herramientas aparentemente técnicas (lineamientos de transversalización, normas de gestión, indicadores y evaluaciones) que terminan afectando procesos decisivos para el liderazgo femenino, como los perfiles de puestos, los criterios de mérito, la composición de comités de selección, la formación directiva, los protocolos contra el acoso y los sistemas de corresponsabilidad, como licencias y flexibilidad con garantías (True, 2003).

Sin este andamiaje, el discurso de igualdad suele quedarse en adhesión simbólica, mientras la dinámica cotidiana de la organización reproduce sesgos y barreras que se vuelven normales en la carrera directiva.

En Ecuador, la institucionalización de la igualdad tiene un hito constitucional relevante. La Constitución de 2008 creó los Consejos Nacionales para la Igualdad como órganos responsables de formular, transversalizar, observar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas en temáticas de género y otros ejes de desigualdad; además, estableció su integración paritaria entre Estado y sociedad civil y su presidencia desde la Función Ejecutiva (Asamblea Nacional Constituyente, 2008, arts. 156-157). Este diseño es significativo por dos razones: primero, reconoce la igualdad como un asunto de política pública y no solo de programas sociales; segundo, intenta incorporar una lógica interseccional al crear un sistema de consejos para varios ejes de discriminación, con el potencial de coordinar agendas que, en la práctica, suelen fragmentarse.

En cumplimiento de ese mandato, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (2014) reguló fines, naturaleza, integración y funciones del sistema, y consolidó al Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG) como parte de esta arquitectura institucional (Asamblea Nacional del Ecuador, 2014). La ley enfatiza la coordinación con entidades rectoras y ejecutoras de política pública, un detalle central: la igualdad no se implementa desde el CNIG como si fuera un ministerio sectorial, sino mediante su capacidad para incidir en ministerios y entidades que manejan recursos, normas y decisiones de personal.

En ese marco, los instrumentos técnicos se vuelven estratégicos. Por ejemplo, la Norma Técnica para Transversalizar el Enfoque de Género en el Sector Público constituye un mecanismo concreto para traducir el mandato constitucional en directrices operativas de gestión (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2024). Para un análisis centrado en mujeres en la dirección pública, esta dimensión es importante porque allí se define si la

igualdad llega a los procesos duros del Estado (selección, evaluación, promoción y diseño organizacional) o si queda circunscrita a declaraciones generales.

Un giro institucional posterior fue la transformación de la Secretaría de Derechos Humanos en el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, mediante el Decreto Ejecutivo 609, del 29 de noviembre de 2022, que reconfiguró el mapa institucional del Ejecutivo en materia de género y derechos (Presidencia de la República del Ecuador, 2022). Este cambio se alineó con una tendencia regional orientada a elevar la agenda mediante estructuras con mayor rango político, buscando mejorar coordinación y capacidad de respuesta. Sin embargo, la experiencia también ilustra un problema clásico de la institucionalización: su dependencia de coyunturas políticas. En julio de 2025, el Decreto Ejecutivo 60 dispuso la fusión del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos con el Ministerio de Gobierno, bajo un argumento de reorganización institucional y eficiencia administrativa (Presidencia de la República del Ecuador, 2025). Más allá de la justificación, el caso muestra que los mecanismos de igualdad pueden ganar y perder jerarquía con relativa rapidez, lo que afecta la continuidad técnica, los presupuestos, la priorización y, en consecuencia, la capacidad del Estado para sostener políticas que impactan en la trayectoria directiva de las mujeres.

Este tipo de oscilaciones no es un fenómeno exclusivamente ecuatoriano. En Argentina, por ejemplo, el Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023 modificó la Ley de Ministerios y reordenó competencias, incluyendo cambios sustantivos en la institucionalidad nacional dedicada a políticas de género (Poder Ejecutivo Nacional, 2023). La comparación es útil porque evidencia un patrón regional en el que, cuando los mecanismos de igualdad no están blindados por acuerdos políticos amplios y capacidades burocráticas consolidadas, su estabilidad puede quedar expuesta a cambios de gobierno y a disputas ideológicas. Para la dirección pública, esto tiene un efecto muy concreto, ya que debilita la acumulación institucional necesaria para sostener reformas de mediano plazo, como sistemas de selección con enfoque de igualdad, formación

directiva, prevención del acoso y protocolos de integridad con enfoque de género.

Los mecanismos institucionales de igualdad no deben analizarse solo por su existencia formal, sino por su capacidad efectiva de transformar reglas y prácticas que ordenan el poder en el Estado. Cuando tienen mandato, recursos, coordinación y herramientas de gestión, pueden operar como palanca para abrir trayectorias directivas, reducir sesgos en la meritocracia y mejorar condiciones de permanencia (Fernós, 2010; True, 2003). Cuando son frágiles o inestables, la igualdad tiende a quedar capturada en el plano declarativo y las brechas se reconstituyen en los espacios donde se decide el poder real. Este análisis permite conectar de forma orgánica la institucionalidad de género con la pregunta por las condiciones que hacen posible (o improbable) que más mujeres lleguen y se sostengan en la alta dirección pública.

2.2.2. Transversalización de la perspectiva de género en la función pública

Más allá de contar con un mecanismo rector, la institucionalización efectiva exige transversalizar la perspectiva de género en la función pública. En términos operativos, la transversalización de género supone que toda política, programa, norma y proceso administrativo (incluida la gestión del talento humano y la selección de personas directivas) incorpore, desde el diseño hasta la evaluación, un análisis sistemático de impactos diferenciados para mujeres y hombres, con el objetivo explícito de corregir desigualdades (Ecosoc, 1997; Moser y Moser, 2005). Este enfoque es potencialmente transformador, pero no automático, ya que puede quedarse en retórica si no modifica rutinas organizacionales, incentivos y relaciones de poder dentro del Estado (True, 2003; Walby, 2005).

La transversalización importa porque desplaza la igualdad de género desde el plano declarativo hacia el corazón de la gestión pública: cómo se definen perfiles, cómo se evalúa el mérito, quién accede a redes de patrocinio, qué trayectorias se consideran

legítimas y qué costos enfrentan las mujeres al sostener carreras directivas. Precisamente por eso, varios enfoques críticos señalan que la transversalización puede vaciarse si se traduce en una exigencia técnica sin autoridad real o si queda capturada por marcos institucionales que preservan la masculinidad como norma (Lombardo, 2006; Moser y Moser, 2005). En la práctica, transversalizar implica reconocer que los procedimientos neutrales también producen resultados generizados y que la igualdad requiere ajustes deliberados en reglas, capacidades y rendición de cuentas (OCDE, 2018/2019b).

Un primer instrumento extendido en la región es la arquitectura interna de género, como unidades, comités o puntos focales en ministerios y entidades públicas, con mandato para revisar normativa interna, acompañar procesos de planificación, impulsar formación, y apoyar la producción y uso de evidencia desagregada. La experiencia comparada muestra que estas unidades aportan continuidad, pero su efectividad depende de tres condiciones: ubicación jerárquica suficiente, recursos estables y conexión con los procesos duros (presupuesto, planificación, talento humano y control de gestión), no solo con campañas o acciones aisladas (Moser y Moser, 2005; OCDE, 2019b). Cuando esos enlaces no existen, la transversalización tiende a convertirse en una capa adicional de cumplimiento formal, sin capacidad de incidir en las decisiones que estructuran el acceso a posiciones directivas.

Un segundo componente clave es la gestión pública basada en evidencia con enfoque de género. La transversalización exige capacidades para generar, integrar y usar datos (por sexo y, cuando sea posible, por otros ejes de desigualdad), tanto en políticas como en gestión de personal: composición de plantillas, brechas en ascensos, permanencia en cargos, participación en ternas, diferencias entre etapas de evaluación y otros indicadores relevantes para la segregación vertical. Este énfasis en resultados y medición se alinea con el giro internacional hacia marcos de gobernanza y rendición de cuentas para la igualdad, que buscan convertir compromisos de género en metas verificables e institucionalmente exigibles (OCDE, 2019b; UN Women, 2022).

Un tercer eje es la planificación y presupuestación sensibles al género, porque la transversalización sin recursos termina siendo simbólica. La investigación en finanzas públicas ha mostrado que el género puede incorporarse a la política fiscal y presupuestaria mediante herramientas como etiquetado, indicadores, auditorías de desempeño y análisis de incidencia del gasto, fortaleciendo la coherencia entre prioridades de igualdad y asignación de recursos (Stotsky, 2016; OCDE, 2018/2019b). En el sector público, esto tiene implicaciones directas para el liderazgo femenino: financia sistemas de cuidados y corresponsabilidad, formación y mentoría, adecuaciones institucionales, mecanismos de prevención y respuesta frente al acoso, y sistemas de información que permiten monitorear carreras y brechas en la cadena de mando (Stotsky, 2016; UN Women, 2022).

Por último, la transversalización se sostiene (o se diluye) según exista rendición de cuentas. La evidencia comparada sugiere que los avances más consistentes aparecen cuando la igualdad de género se integra a sistemas de gestión por resultados, con responsabilidades claras, metas periódicas, reportes públicos y evaluación independiente (OCDE, 2019b). En este sentido, los observatorios regionales, como el Observatorio de Igualdad de Género de la Cepal, aportan una infraestructura comparada para el seguimiento de brechas y tendencias (Cepal, 2010). Sin embargo, el punto decisivo sigue estando dentro del Estado: corresponde a cada institución traducir el mandato de igualdad en procedimientos verificables y exigibles en su gestión cotidiana (Cepal, 2010; OCDE, 2019b).

Transversalizar no es añadir un componente de género, sino reconfigurar cómo se decide y cómo se gestiona. Para la alta dirección pública, significa intervenir sobre los mecanismos que producen (y reproducen) la subrepresentación femenina en los niveles superiores del poder administrativo (True, 2003; Walby, 2005).

2.2.3. Avances, desafíos y límites de la institucionalización: el caso de Ecuador en perspectiva comparada

En Ecuador, la institucionalización de la igualdad de género en el Estado combina un andamiaje normativo y una arquitectura organizacional que, en teoría, habilitan la transversalización en todo el ciclo de la gestión pública. La Constitución de 2008 reconoce el deber estatal de adoptar medidas orientadas a garantizar la igualdad material (Asamblea Constituyente, 2008). En el ámbito de la función pública, la Ley Orgánica del Servicio Público (Losep) incorpora principios de igualdad y no discriminación como parte del marco rector del servicio público (Asamblea Nacional, 2010), lo que resulta relevante para los procesos de ingreso, carrera, evaluación y condiciones de trabajo. Sin embargo, como se señaló previamente, el problema crítico no es la ausencia de normas, sino la capacidad de transformar esas disposiciones en decisiones sostenidas que impacten en el acceso de las mujeres a la alta dirección, espacio donde se definen agendas, presupuestos y prioridades estatales.

Un primer límite es la inestabilidad de la rectoría y del centro de gobierno para la agenda de igualdad. La experiencia comparada muestra que el lugar institucional donde se ancla la igualdad (y su proximidad a la conducción estratégica del Ejecutivo) condiciona su capacidad real de incidencia, ya que los mecanismos pueden existir formalmente, pero perder impulso cuando se ubican lejos de los circuitos centrales de decisión, asignación de recursos y seguimiento del desempeño gubernamental (Annesley, 2010).

En Ecuador, la creación del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos mediante el Decreto Ejecutivo 609 y su posterior fusión por absorción con el Ministerio de Gobierno, dispuesta mediante el Decreto Ejecutivo 101 del 15 de agosto de 2025, ejemplifican un patrón de volatilidad institucional que puede afectar la continuidad programática, debilitar la memoria técnica y diluir responsabilidades respecto de la transversalización del enfoque de género (Presidencia de la República del Ecuador, 2022; Presidencia de la República del Ecuador, 2025b). Para la dirección pública, esta

volatilidad resulta relevante porque afecta la capacidad sostenida de incidir en nombramientos, trayectorias profesionales y reglas informales que organizan el acceso a posiciones de alta responsabilidad estatal.

Un segundo límite, de naturaleza más administrativa que declarativa, es la exigibilidad presupuestaria de la igualdad. En varios países, la institucionalización se fortalece cuando la igualdad deja de ser únicamente un mandato normativo y pasa a operar como criterio de asignación, etiquetado y seguimiento de recursos (*gender budgeting*). La OCDE ha documentado que los marcos de presupuestación con enfoque de género mejoran la trazabilidad y la rendición de cuentas cuando incorporan arreglos institucionales, metodologías, herramientas, datos y mecanismos de auditoría y seguimiento (OCDE, 2023c, 2025b).

En Ecuador existe una trayectoria de instrumentos presupuestarios orientados a la igualdad, como clasificadores y reportes de gasto con enfoque de igualdad. Sin embargo, su efectividad depende de que el etiquetado sea consistente, comparable y utilizado para la toma de decisiones de política pública y para el monitoreo del desempeño institucional (Ministerio de Economía y Finanzas, 2024). Este punto es relevante para las mujeres directivas, ya que, sin control presupuestario y metas asociadas a resultados, las políticas de igualdad quedan expuestas a prioridades cambiantes y restricciones de recursos, lo que afecta unidades de género, sistemas de formación y políticas de desarrollo de carrera.

Un tercer límite corresponde a la resistencia organizacional y a la traducción incompleta de la transversalización en prácticas de gestión del talento humano (selección, evaluación, promoción y permanencia). La resistencia no siempre se expresa de manera abierta; con frecuencia opera mediante inercia institucional, subpriorización, cumplimiento mínimo o tecnificación sin transformación, produciendo una igualdad que existe en documentos, pero que no modifica las relaciones de poder ni las oportunidades efectivas (Benschop y Verloo, 2006).

Desde una perspectiva comparada, este problema se relaciona con el debate sobre feminismo de Estado: la relación entre agencias estatales de igualdad y movimientos de mujeres puede generar avances normativos, pero su traducción en poder efectivo depende de coaliciones, recursos y capacidad de incidencia en los núcleos decisorios del Estado (Lovenduski, 2008). En la práctica, para Ecuador el reto no consiste únicamente en sumar lineamientos, sino en incorporar criterios de igualdad en los mecanismos que gobiernan la alta dirección: perfiles de puestos, concursos, conformación de ternas, evaluación del desempeño directivo, formación obligatoria y sistemas de información de carrera, con indicadores verificables sobre brechas de ascenso y rotación.

Un cuarto límite es la coordinación multinivel. La institucionalización suele ser más intensa en el nivel central que en los gobiernos locales, donde las capacidades institucionales son heterogéneas y los incentivos para transversalizar pueden ser más débiles. En perspectiva comparada, las experiencias más consistentes combinan coordinación interinstitucional, liderazgo desde el centro de gobierno y mecanismos de seguimiento, junto con capacidades territoriales que eviten concentrar la igualdad únicamente en las capitales. Desde el enfoque de mujeres directivas, esta dimensión es crucial: si la igualdad no se integra en los circuitos locales de gestión y carrera, se restringen las oportunidades de liderazgo femenino en los territorios y se reproduce la segmentación del poder administrativo.

Ecuador muestra avances formales importantes, pero enfrenta límites característicos de los procesos de institucionalización: volatilidad organizacional, débil exigibilidad presupuestaria, resistencias burocráticas y brechas de implementación multinivel. Para fortalecer esta institucionalización, la agenda debe avanzar hacia instrumentos con capacidad efectiva de ordenar decisiones: un anclaje estable en el centro de gobierno; una presupuestación con enfoque de género dotada de trazabilidad y evaluación; reglas y sistemas de talento humano que reduzcan sesgos en el acceso a la alta dirección; y mecanismos de coordinación territorial con metas e incentivos definidos.

Solo mediante este tránsito la institucionalización dejará de ser predominantemente declarativa y podrá convertirse en un dispositivo estatal capaz de ampliar, de manera verificable, el acceso, permanencia y ejercicio efectivo del liderazgo de las mujeres en los niveles superiores de la Administración pública.

2.3. Políticas de paridad, meritocracia y profesionalización de la alta dirección

La búsqueda de una igualdad sustantiva en la alta dirección pública ha impulsado en América Latina una agenda de reformas basada en dos ejes que, aunque pueden complementarse, también presentan tensiones: por un lado, las políticas de paridad de género, orientadas a promover una participación equilibrada de mujeres y hombres en espacios de decisión; y, por otro, la consolidación de sistemas meritocráticos y profesionalizados en el servicio civil, dirigidos a garantizar que los nombramientos en posiciones directivas respondan a competencias, capacidades y criterios objetivos.

Este apartado analiza críticamente la articulación entre paridad, mérito y profesionalización en la región, con énfasis en Ecuador, identificando avances, desafíos y dilemas institucionales. La premisa central es que una dirección pública más equitativa e inclusiva requiere integrar medidas de acción afirmativa con sistemas de selección transparentes, verificables y profesionalizados. La discusión no parte de una oposición entre paridad y mérito, sino de la necesidad de revisar cómo se define, evalúa y aplica el mérito dentro de instituciones que históricamente han reproducido desigualdades de género.

2.3.1. Paridad de género como política pública en la alta dirección

Las políticas de paridad de género buscan asegurar una representación equilibrada (frecuentemente operacionalizada como una distribución 50/50) entre mujeres y hombres en los espacios de poder y toma de decisiones del Estado. En América Latina

y el Caribe, la noción de democracia paritaria se ha consolidado como horizonte normativo y programático, impulsando reformas que trascienden el campo electoral para interpelar la composición de gabinetes, órganos constitucionales y jerarquías directivas en la Administración pública (ONU Mujeres, 2025). Este giro resulta relevante para el análisis porque desplaza el debate desde la mera presencia descriptiva hacia el diseño institucional de las trayectorias y mecanismos de nombramiento que habilitan (o bloquean) el acceso de las mujeres a posiciones de mayor jerarquía dentro del aparato estatal.

En la región, la paridad se ha desarrollado con especial fuerza en el ámbito político-electoral; sin embargo, la alta dirección pública —entendida como el conjunto de puestos de máxima decisión administrativa y dirección estratégica (ministerios, viceministerios, autoridades de agencias, cargos directivos superiores y, en algunos países, servicios civiles directivos)— mantiene rezagos persistentes. Un ejemplo emblemático de ampliación normativa es México, donde la reforma constitucional de 2019 incorporó el principio de paridad entre géneros en diversos artículos constitucionales, consolidando el marco conocido en el debate público como “paridad en todo” (Diario Oficial de la Federación, 2019).

Esta experiencia resulta analíticamente útil porque evidencia un tránsito desde las cuotas electorales hacia un enfoque más amplio de redistribución del poder estatal. No obstante, su eficacia concreta depende (como ocurre con toda política de igualdad) de normas secundarias, mecanismos de implementación y capacidades institucionales que permitan traducir el principio formal en resultados verificables.

En contraste, Ecuador ofrece un caso con avances robustos en paridad electoral, pero con una extensión más limitada hacia la esfera ejecutivo-administrativa. Si bien la Constitución de 2008 consagró principios que sustentan la paridad en candidaturas y participación política, los diagnósticos recientes sobre democracia paritaria advierten que el país carece de una norma equivalente que obligue a garantizar la paridad en el Poder Ejecutivo y en

la Administración pública, particularmente en cargos de designación o en aquellos provistos mediante concursos donde continúan operando criterios discrecionales y redes informales de selección (ONU Mujeres, 2022). En otras palabras, la institucionalidad electoral puede avanzar con mayor rapidez que la institucionalidad burocrático-directiva, generando una brecha entre igualdad política formal y acceso efectivo de las mujeres a los centros de decisión administrativa donde se definen agendas, presupuestos, capacidades y prioridades estatales.

Esta brecha no es exclusiva de Ecuador. La evidencia regional muestra que el avance hacia gabinetes paritarios y jerarquías directivas equilibradas continúa siendo irregular. Un informe regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), con base en el Observatorio de Igualdad de Género, reporta que la proporción promedio de mujeres ministras alcanzó el 28,7 % en el último período presidencial analizado para América Latina y el Caribe, lo que confirma que los niveles superiores del Ejecutivo continúan siendo espacios de subrepresentación femenina, incluso en contextos con marcos formales de igualdad (Cepal, 2025). Cuando los gabinetes y las máximas jerarquías administrativas permanecen masculinizados, la igualdad se vuelve limitada porque se restringe la posibilidad de que las mujeres conduzcan áreas estratégicas, acumulen capital directivo y consoliden carreras estatales con continuidad y reconocimiento institucional.

Desde una perspectiva de política pública, la paridad en la alta dirección puede organizarse en, al menos, tres familias de instrumentos:

- **Primero, mandatos normativos fuertes**, establecidos mediante disposiciones constitucionales o legales que obligan a garantizar equilibrio de género en designaciones, integración de órganos y listas de candidaturas (Diario Oficial de la Federación, 2019).
- **Segundo, reglas administrativas y de gestión**, que operan mediante metas, criterios de selección y mecanismos de rendición de cuentas; por ejemplo, exigencias de listas cortas paritarias (shortlists) para nombramientos, cláusulas de “cumplir o

explicar” o reportes públicos periódicos sobre la composición de cargos superiores. Estos instrumentos suelen ser más flexibles, pero dependen de capacidades institucionales y voluntad política sostenida.

- **Tercero, políticas habilitantes de trayectoria directiva,** orientadas a corregir desigualdades acumuladas para evitar que la paridad se reduzca a una meta numérica sin transformar las reglas efectivas del ascenso profesional.

La discusión sobre paridad en la alta dirección suele enfrentar la objeción de una supuesta tensión con la meritocracia. Una parte de la crítica sostiene que las cuotas o metas de representación podrían comprometer los estándares de idoneidad si se prioriza el cumplimiento de una proporción sobre la calidad de las designaciones. Sin embargo, esta oposición parte de una concepción de meritocracia neutral que rara vez existe en organizaciones reales. Los procesos de selección pueden reproducir inequidades aun cuando se presenten como basados en el mérito: cuando una cultura organizacional se define a sí misma como meritocrática, puede disminuir la vigilancia sobre sus propios sesgos y terminar otorgando mayores recompensas a grupos tradicionalmente favorecidos (Castilla y Benard, 2010). En el mismo sentido, los estereotipos de género influyen en los juicios sobre competencia, autoridad y adecuación al rol directivo, afectando la valoración de candidaturas femeninas incluso cuando cuentan con credenciales equivalentes (Heilman, 2012). Por ello, la paridad no necesariamente compite con el mérito; puede operar como un correctivo institucional frente a sesgos estructurales que distorsionan qué se entiende por mérito y quién es considerado naturalmente apto para dirigir.

Desde la evidencia comparada, un argumento consistente es que las políticas más efectivas son aquellas que rediseñan procesos mediante reglas claras, criterios verificables, comités diversos, trazabilidad de decisiones y mecanismos que reduzcan la arbitrariedad. En términos de diseño institucional, el objetivo no debería ser “corregir a las mujeres” para que se adapten a estructuras existentes, sino ajustar reglas del juego que históricamente

han favorecido trayectorias masculinas y redes cerradas de acceso al poder (Bohnet, 2016). Este enfoque resulta pertinente en la alta dirección pública, donde la discrecionalidad política y la rotación de autoridades pueden amplificar el peso de contactos, reputaciones situadas y patrones informales de confianza, excluyendo a mujeres incluso cuando han acumulado experiencia y desempeño suficientes.

En este marco, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha propuesto un enfoque integral mediante la Ley Modelo de Paridad, que recomienda garantizar la paridad no solo en espacios electivos, sino también en gabinetes ministeriales, altas jerarquías administrativas, organismos autónomos y empresas estatales (OEA-CIM, 2022). La relevancia de este planteamiento para Ecuador es directa: si el país aspira a consolidar una institucionalidad paritaria, el siguiente paso consiste en reducir la brecha entre paridad electoral y paridad en el ámbito ejecutivo-administrativo, mediante obligaciones, métricas y mecanismos de seguimiento para los nombramientos de alto nivel.

En este punto, resulta central una implicación: la paridad en la alta dirección incide en quién decide, desde qué posiciones, con qué márgenes de poder y bajo qué condiciones de estabilidad y proyección profesional. Cuando la presencia de mujeres se concentra en áreas sociales y disminuye en sectores estratégicos o de alta centralidad presupuestaria, la paridad permanece incompleta y puede reproducir una división sexual del poder estatal.

Por ello, una política de paridad orientada a transformar la dirección pública requiere metas explícitas para los nombramientos en jerarquías superiores y sectores estratégicos; reglas de selección y promoción con mecanismos de control de sesgos; y transparencia y rendición de cuentas sobre composición, rotación y trayectorias en los niveles más altos. En consecuencia, paridad y profesionalización no deberían tratarse como caminos paralelos, ya que, en la alta dirección pública, la paridad adquiere mayor solidez cuando se integra en arreglos meritocráticos efectivos,

con procedimientos verificables y controles institucionales sobre la discrecionalidad.

2.3.2. Meritocracia, profesionalización y políticas de acceso a la alta dirección pública

Los sistemas de mérito no operan en un vacío institucional, sino dentro de organizaciones atravesadas por jerarquías, rutinas y criterios de valoración que pueden reproducir desigualdades de género, incluso cuando el procedimiento se presenta como neutral. Por ello, en el ámbito de la alta dirección pública, la cuestión decisiva no es únicamente si existe un concurso o un mecanismo de evaluación, sino cómo se diseñan los perfiles, qué etapas concentran mayor discrecionalidad, qué evidencia deja el proceso y qué correctivos se activan cuando aparecen brechas persistentes (Acker, 1990; Castilla y Benard, 2010).

Desde una perspectiva de política pública, la profesionalización con enfoque de igualdad exige intervenir sobre la arquitectura del nombramiento. En la mayoría de los sistemas directivos contemporáneos, la selección no responde a una lógica solo técnica ni exclusivamente política, sino a arreglos híbridos. El punto crítico, entonces, no consiste en eliminar toda discrecionalidad, sino en reducir su opacidad y someterla a estándares verificables. Cuando el tramo final del nombramiento carece de suficiente trazabilidad, los sesgos pueden reingresar precisamente en la fase donde se decide quién accede efectivamente al poder directivo, incluso después de un proceso formalmente competitivo (Chudnovsky, 2017).

En este marco, la evidencia disponible sugiere que las políticas más prometedoras no son aquellas que se limitan a declarar el mérito como principio, sino las que estructuran el proceso para reducir decisiones arbitrarias. Entre los instrumentos más relevantes se encuentran los perfiles de cargo con criterios claros y comparables, entrevistas estructuradas por competencias, presentación ciega o estandarizada de antecedentes en etapas tempranas, registros completos de puntajes y razones de exclusión, monitoreo

por sexo en cada fase del proceso y evaluación periódica de resultados para detectar sesgos entre postulación, preselección, conformación de ternas y nombramiento. La razón es simple: cuando el mérito se define de manera abierta, pero no se operacionaliza mediante reglas auditables, aumenta el espacio para que la reputación informal, el patrocinio político o la afinidad con trayectorias masculinizadas operen como filtros encubiertos (Castilla y Benard, 2010; OCDE, 2024).

La experiencia chilena muestra que un sistema competitivo puede generar evidencia suficiente para identificar dónde se producen las brechas y, a partir de ello, introducir correcciones sin renunciar al estándar profesional. El estudio del Servicio Civil sobre la participación de las mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) examinó la probabilidad de postulación y avance en el proceso, y describió las distintas etapas del concurso: convocatoria, admisibilidad, análisis curricular, evaluación gerencial, evaluación por competencias y nombramiento. Sus resultados muestran que las diferencias entre hombres y mujeres no se expresan en un único punto, sino a lo largo de varias fases del proceso; además, los análisis cualitativos identificaron que muchas mujeres aplican más filtros antes de decidir postular. Este hallazgo desplaza la discusión desde un supuesto déficit individual hacia el diseño institucional del proceso de selección (Servicio Civil de Chile, 2021).

Chile también ofrece una lección relevante de política pública: la reducción de brechas requiere medidas deliberadas y no solo la confianza en que la competencia abierta producirá igualdad por sí misma. En 2024, el Servicio Civil reportó que los nombramientos de mujeres en la Alta Dirección Pública alcanzaron un máximo histórico del 41 %, resultado asociado a una estrategia sostenida de apertura y promoción del liderazgo femenino (Servicio Civil de Chile, 2024). Este dato muestra que los resultados pueden modificarse cuando la institucionalidad incorpora seguimiento, programas específicos y responsabilidad pública sobre la composición del segmento directivo. En otras palabras, la profesionalización puede ser compatible con la igualdad,

pero esa compatibilidad no surge espontáneamente: requiere conducción institucional.

El caso mexicano aporta una advertencia complementaria. El estudio de Chudnovsky y Castañeda Farill sobre concursos meritocráticos para puestos de alta dirección en la Administración pública federal identificó segregación vertical y horizontal, así como mayores dificultades para que las mujeres accedan mediante concurso a los niveles jerárquicos superiores y a sectores tradicionalmente masculinizados. Los concursos no son, por definición, inmunes a la reproducción de desigualdades; por el contrario, cuando no incorporan una perspectiva de género en su diseño, pueden reproducirlas bajo una apariencia de neutralidad técnica. La profesionalización requiere incorporar la igualdad como criterio de diseño y evaluación de la reforma, no como un resultado esperado automáticamente (Chudnovsky y Castañeda Farill, 2024).

Desde una perspectiva regional más amplia, la incorporación de mujeres en posiciones de liderazgo público depende también de factores organizacionales, regulatorios y de gestión del talento. América Latina presenta avances normativos importantes; sin embargo, estos no se traducen automáticamente en un aumento sostenido de mujeres en puestos de decisión. Más bien, funcionan como indicadores del grado de institucionalización efectiva de la perspectiva de género. Una política de igualdad en la alta dirección no puede agotarse en declaraciones programáticas, sino que debe traducirse en mecanismos que ordenen concursos, promociones, designaciones y trayectorias mediante parámetros observables y comparables (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Para Ecuador, esta discusión tiene una consecuencia institucional directa. A partir del marco establecido por la Ley Orgánica del Servicio Público (Losep), una política de profesionalización con enfoque de igualdad no puede limitarse a mejorar los concursos de ingreso general al servicio público; debe intervenir también en el segmento superior, donde la designación política conserva un peso significativo. En este punto, las prioridades son concretas: fortalecer reglas de transparencia para designaciones de alto

nivel, garantizar trazabilidad pública de los nombramientos, establecer criterios de idoneidad comparables, generar información desagregada por sexo y sector, y monitorear rotación y permanencia en cargos jerárquicos. De lo contrario, el mérito puede operar con mayor solidez en la base del sistema, mientras la cúspide continúa organizada mediante criterios menos visibles y más susceptibles de reproducir sesgos (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010).

En este sentido, una política ecuatoriana orientada hacia una alta dirección profesionalizada e igualitaria debería considerar, al menos, cuatro líneas de acción:

- **La primera** consiste en auditar sesgos en perfiles de cargo, rúbricas, entrevistas y criterios de elegibilidad, con el propósito de reducir la ambigüedad valorativa que suele favorecer determinadas trayectorias profesionales.
- **La segunda** implica construir sistemas de información sobre trayectorias que permitan identificar quiénes postulan, quiénes avanzan en cada fase, quiénes integran ternas y quiénes finalmente son designados/as.
- **La tercera** requiere combinar mérito con medidas de corrección institucional (por ejemplo, búsqueda activa, difusión focalizada y programas de preparación o mentoría) cuando existan brechas persistentes en sectores o niveles específicos.
- **La cuarta** supone asignar responsabilidad política e institucional sobre los resultados de igualdad en los niveles directivos, de modo que la profesionalización no quede reducida a un conjunto disperso de buenas prácticas, sino que se convierta en una política gobernada mediante evidencia y seguimiento (Servicio Civil de Chile, 2021, 2024; Chudnovsky y Castañeda Farill, 2024; OCDE, 2024).

La meritocracia relevante para la alta dirección pública no es aquella que se proclama en abstracto, sino la que puede verificarse en el diseño y en los resultados de las políticas de selección, promoción y nombramiento. Por ello, la profesionalización debe entenderse como un conjunto de instrumentos institucionales capaces (o incapaces) de redistribuir oportunidades reales de liderazgo.

Allí radica su vínculo con la igualdad sustantiva: en la posibilidad de demostrar, mediante reglas, datos y trazabilidad, que el acceso de las mujeres a la alta dirección no queda condicionado por sesgos organizacionales, redes informales o espacios opacos de discrecionalidad.

2.3.3. Hacia un equilibrio entre paridad y mérito para un liderazgo inclusivo

Los análisis críticos coinciden en que ni una meritocracia entendida como completamente neutral ni una paridad estrictamente numérica, por sí solas, permiten alcanzar la igualdad sustantiva en la alta dirección pública. Se requiere, más bien, una articulación inteligente entre ambas dimensiones, enmarcada en un proceso de transformación institucional y cultural dentro del sector público. Para ello, resulta indispensable institucionalizar la perspectiva de género en la gestión de recursos humanos del Estado. Países como Francia han fortalecido estrategias de igualdad en la función pública mediante planes institucionales y reglas de gestión de carrera que exigen considerar el equilibrio entre mujeres y hombres en promociones y nombramientos, particularmente cuando existe equivalencia en la valoración profesional (DGAFP, 2019; France, 2021; Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2020). La adaptación de estas prácticas al contexto latinoamericano podría contribuir a acelerar el camino hacia la paridad sin menoscabar los estándares profesionales.

Sin embargo, debe reconocerse que la profesionalización de la alta dirección constituye todavía un proceso inacabado en muchos países latinoamericanos. Persisten márgenes de discrecionalidad política y designaciones de confianza que escapan a los concursos y que, con frecuencia, favorecen círculos cercanos al poder (Zuñanic, 2016). Incorporar la perspectiva de género en este ámbito implica analizar y gobernar esos espacios de decisión, tal como muestra el caso chileno, donde se cuestionó que las autoridades no hubieran designado a más mujeres aun cuando contaban con facultades para hacerlo (Gaete y Álvarez, 2020).

En la alta dirección pública, el equilibrio entre paridad y mérito no se logra mediante la suma de dos agendas paralelas, sino mediante la regulación del punto de decisión donde se define quién accede a los cargos de máxima jerarquía. Las reformas comparadas muestran que el problema rara vez se encuentra en la declaración de principios (igualdad o meritocracia), sino en la manera en que se diseñan y controlan tres momentos críticos: la construcción del universo de candidaturas (quiénes son considerados/as); la evaluación de idoneidad (cómo se define y mide el mérito); y la decisión final (qué margen de discrecionalidad existe y qué contrapesos lo regulan). Desde esta perspectiva, paridad y mérito no compiten, sino que pueden articularse como un arreglo institucional orientado a reducir sesgos sin relativizar estándares profesionales (Bohnet, 2016; OCDE, 2019b).

Primero, paridad como regla de acceso al tramo decisonal (sin sustituir la evaluación). Una lección relevante de Europa es que las políticas de equilibrio de género funcionan mejor cuando intervienen sobre nombramientos y candidaturas (por ejemplo, mediante listas cortas equilibradas o reglas de composición) y no cuando sustituyen la evaluación técnica. El caso francés resulta ilustrativo: la lógica de *nominations équilibrées*, introducida mediante la denominada ley Sauvadet, estableció obligaciones cuantificables para las primeras designaciones en empleos superiores y directivos, acompañadas de mecanismos de seguimiento y consecuencias por incumplimiento. Posteriormente, el esquema fue reforzado mediante ajustes normativos que elevaron las exigencias de equilibrio. El valor analítico de este diseño radica en que obliga a las organizaciones a ampliar el universo de talento considerado y a generar trazabilidad en las decisiones, sin eliminar la comparación de capacidades entre candidaturas (Direction générale de l'administration et de la fonction publique [DGAFP], 2021; Senado de Francia, 2022; Vie publique, 2023).

Segundo, mérito como procedimiento verificable (no como presunción). El mérito se vuelve compatible con la igualdad sustantiva cuando se encuentra respaldado por procedimientos que reducen la arbitrariedad, como perfiles basados en competencias, criterios

públicos, entrevistas estructuradas y paneles diversos. Desde el diseño organizacional, la evidencia sobre sesgos indica que los procesos poco estructurados tienden a amplificar estereotipos y a penalizar trayectorias que no reproducen patrones masculinizados de liderazgo, incluso cuando existen credenciales equivalentes. Por ello, la discusión sobre mérito en relación con las mujeres en la dirección pública no debe centrarse en si existen mujeres capacitadas, sino en si el Estado dispone de métodos de selección capaces de reconocer capacidades sin filtros sesgados (Bohnet, 2016; OCDE, 2019b).

Tercero, control de la discrecionalidad, transparencia y responsabilidad por resultados. En la alta dirección, la decisión final suele combinar componentes técnicos y políticos. El equilibrio entre paridad y mérito exige reconocer esta realidad y establecer mecanismos de regulación. Cuando el margen discrecional es elevado, la política de paridad funciona como regla de composición (quiénes deben estar razonablemente representadas/os en las nominaciones), mientras que la meritocracia opera como regla de idoneidad (qué requisitos y evaluaciones deben cumplirse). Esta combinación solo resulta sostenible cuando existe rendición de cuentas mediante reportes periódicos, auditorías de cumplimiento y consecuencias institucionales frente a desigualdades persistentes en los empleos superiores (DGAFP, 2021; Senado de Francia, 2022).

Cuarto, un criterio de mérito inclusivo como capacidad estatal. Para una agenda centrada en mujeres en la dirección pública, la pregunta es si el sistema puede sostener una alta dirección donde la diversidad sea compatible con la profesionalización. En este sentido, el mérito inclusivo no debe entenderse como un eslogan, sino como un estándar de capacidad institucional expresado en: reglas de equilibrio que amplíen oportunidades en el tramo decisonal; procedimientos estructurados de evaluación; y mecanismos de control sobre la discrecionalidad. Este enfoque coincide con las recomendaciones sobre transversalización de género en el sector público, que plantean pasar de compromisos generales

hacia herramientas concretas de implementación, monitoreo y exigibilidad (OCDE, 2019b).

El concepto de igualdad sustantiva ofrece un marco integrador para armonizar las políticas de paridad con la profesionalización basada en mérito. Esta perspectiva, promovida por organismos como ONU Mujeres, implica garantizar no solo igualdad formal de derechos, sino también condiciones efectivas para que mujeres y hombres puedan ejercer de manera equivalente el poder y el liderazgo (Cedaw, 2004; ONU Mujeres, 2018b). Desde este enfoque, resulta legítimo que el Estado adopte medidas especiales temporales (como cuotas, reservas de puestos o programas de aceleración de carrera para mujeres) al mismo tiempo que fortalece criterios objetivos de selección y desarrollo directivo.

Ambas vías convergen en un objetivo común: eliminar sesgos, barreras y brechas que actualmente limitan que el talento femenino se traduzca plenamente en presencia y autoridad dentro de la alta función pública. Alcanzar una dirección pública paritaria y profesional no responde solo a un imperativo de justicia de género, sino que también puede fortalecer la calidad de la gobernanza. La presencia equilibrada de mujeres en posiciones de liderazgo contribuye a ampliar perspectivas, fortalecer capacidades institucionales y mejorar la orientación hacia resultados (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

La meritocracia inclusiva (entendida como una meritocracia que incorpora diversidad y equidad de género como dimensiones propias de su calidad institucional) se perfila como un modelo pertinente para las administraciones públicas del siglo XXI en América Latina. Su consolidación requiere voluntad política sostenida, solidez técnica en los procesos de selección y un cambio cultural que valore el liderazgo femenino no como una cuota que cumplir, sino como un componente estratégico de la transformación institucional hacia Estados más representativos y eficaces.

2.4. Indicadores de participación femenina y brechas persistentes

Desde la perspectiva de los indicadores, el punto de partida consiste en distinguir entre representación política y representación en la alta Administración pública, ya que sus fuentes, denominadores y mecanismos de selección no son equivalentes y, por tanto, requieren interpretaciones diferenciadas (ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria, 2023; UNDP y University of Pittsburgh, 2021). En consecuencia, el propósito es proponer un marco de indicadores comparables que permita identificar con precisión tres dimensiones: la representación descriptiva (presencia); la representación en el segmento directivo superior (poder burocrático); y las dinámicas de carrera (trayectoria directiva por etapas, permanencia y rotación). Esta distinción es consistente con la evidencia comparada sobre empleo público y alta dirección en América Latina y el Caribe, que recomienda métricas específicas para captar brechas en los niveles superiores de decisión (OCDE, 2024).

2.4.1. Principios de medición: comparabilidad, trazabilidad y centralidad decisional

Los indicadores deben cumplir tres criterios fundamentales. Estos operan como filtros de calidad: si un dato no es comparable, no es trazable o no captura centralidad decisional, su utilidad para el monitoreo y el diseño institucional se reduce significativamente (OCDE, 2024; UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

Comparabilidad. Implica utilizar fuentes que definan con claridad los denominadores y universos de análisis (por ejemplo, porcentaje de mujeres en parlamentos según cámara única o cámara baja; o proporción de mujeres en puestos de alta dirección bajo definiciones homogéneas). En América Latina y el Caribe, existe una ventaja metodológica debido a la disponibilidad de repositorios comparados consolidados de la Unión Interparlamentaria (IPU) y ONU Mujeres para representación política, así como de la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para alta

dirección pública (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024; ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria, 2023).

Trazabilidad. El indicador debe permitir reconstruir el dato en el tiempo mediante series o cortes comparables y debe identificar con claridad su fuente primaria. En el caso de los parlamentos, la base de datos de la Unión Interparlamentaria permite identificar la proporción vigente de mujeres y compararla con promedios regionales; para la Administración pública, los reportes comparados de la OCDE y el BID ofrecen estándares y mediciones por año o ronda de análisis (Inter-Parliamentary Union, 2026; Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024). Desde una perspectiva metodológica, esta condición permite auditar el indicador y verificar cuándo cambió, por qué cambió (por ejemplo, debido a elecciones, nombramientos o actualizaciones estadísticas) y cuál es la fuente que sustenta la información (Inter-Parliamentary Union, 2026).

Centralidad decisional. En el ámbito de la dirección pública, no basta con contabilizar cargos directivos en sentido amplio. Es necesario incorporar medidas que reflejen la cercanía al núcleo de poder: nivel jerárquico superior (nivel ministerial o equivalente), alta dirección (*senior management*) y, cuando existan datos disponibles, conducción de áreas estratégicas vinculadas con recursos y capacidad estatal (por ejemplo, rectorías sectoriales, dirección financiera, infraestructura o seguridad). Esta diferenciación permite orientar el análisis hacia posiciones donde se definen prioridades, recursos y resultados públicos (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024).

2.4.2. Tablero mínimo de indicadores para mujeres en la dirección pública

Con esos criterios, se propone un tablero mínimo, en la tabla 6, con cuatro indicadores (dos de representación política y dos de dirección técnica/gestión). La función del tablero no es agotar el diagnóstico, sino anclar comparaciones y evitar que la discusión se diluya en cifras dispersas. El tablero se construye como doble

espejo: con representación política (elección) y con representación en el más alto nivel de dirección técnica (gestión/nombramiento). La lectura cruzada permite identificar desacoples en los avances representativos que no se traducen en una presencia equivalente en el alto nivel de dirección técnica (OCDE, 2024; ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria, 2023).

Tabla 6

Indicadores sintéticos de participación femenina

Dimensión	Indicador comparable	Ecuador	Referente regional / comparado
Representación política	% de mujeres en parlamento (cámara única/baja)	43,0 % (2025)	—
Representación política	% de mujeres ministras (gabinete)	30,1 % (ALC, 1 ene 2023)	22,8 % (mundo, 1 ene 2023)
Dirección administrativa	% de mujeres en puestos directivos superiores del gobierno (LAC)	—	43 % (LAC, 2022) frente a 42 % (OCDE-UE, 2022)
Alto nivel decisonal	% de mujeres en nivel jerárquico 1 (equivalente ministerial) en administraciones centrales (muestra BID)	—	23,6 % (promedio muestra, ca. 2022)

Fuentes: Inter-Parliamentary Union (2026); Naranjo Bautista *et al.* (2022); ONU Mujeres y Unión Interparlamentaria (2023); OCDE (2024).

En los indicadores comparados, la disponibilidad para desagregar por etnia/raza/territorio y por tipo de institución es todavía limitada; por ello, este tablero funciona como línea base y debe complementarse, cuando sea posible, con métricas administrativas nacionales (UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

Los indicadores político-representativos (parlamento, gabinete) tienden a mejorar con mayor rapidez bajo reglas electorales y compromisos de gabinete; en cambio, los indicadores de alta dirección/

gerencia y nivel 1 capturan un tramo más resistente al cambio porque dependen de trayectorias burocráticas, reglas de nombramiento y estructuras internas de carrera. Por ello, cuando existe una diferencia entre los niveles, el dato sugiere un desacople entre representación y cúspide administrativa, lo que resulta útil para orientar reformas de gestión del talento y procesos de nombramiento (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024).

2.4.3. El indicador que falta en Ecuador: medir la trayectoria directiva (acceso-nombramiento-permanencia)

Un vacío frecuente (y relevante para Ecuador) es que los indicadores comparados suelen registrar *stocks* (porcentaje de mujeres en un momento determinado), pero no siempre permiten observar cómo se produce la brecha; es decir, si ocurre por menor postulación, filtros en listas cortas/ternas, decisión final discrecional o por permanencia diferencial (salidas más rápidas). Esta diferencia entre *stock* y flujo es clave: el *stock* describe la fotografía; el flujo identifica el tramo donde se pierde representación y, por tanto, dónde conviene intervenir mediante reglas o incentivos (UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

Para un análisis centrado en mujeres en la dirección pública, el indicador de mayor valor agregado es, por tanto, una trayectoria directiva basada en datos administrativos. Para este efecto, se proponen indicadores operativos por cada etapa en la tabla 7:

Tabla 7

Trayectoria directiva con enfoque de género: indicadores operativos
(acceso-selección-nombramiento-permanencia)

Etapa de la trayectoria	Indicador	Definición y fórmula (corte t)	Desagregación mínima	Fuente administrativa típica	Nota de interpretación
1. Postulación	Tasa de postulación femenina	$(\# \text{ postulaciones de mujeres} / \# \text{ postulaciones totales}) \times 100$	Sexo; nivel del puesto; institución; sector	Sistema de concursos / talento humano	Detecta autoselección o barreras de acceso previas (información, requisitos, reputación del puesto).
2. Elegibilidad	Tasa de elegibilidad femenina	$(\# \text{ mujeres elegibles} / \# \text{ mujeres postulantes}) \times 100$ (y comparar con hombres)	Sexo; causa de inelegibilidad; nivel	Expedientes de concurso / validación documental	Identifica sesgos por requisitos o por criterios formales que excluyen de manera indirecta.
3. Lista corta / terna	Tasa de avance a lista corta	$(\# \text{ mujeres en lista corta} / \# \text{ mujeres elegibles}) \times 100$	Sexo; tipo de evaluación (prueba/ entrevista); nivel	Actas de comité / plataforma de evaluación	Señala posibles sesgos en evaluación y ponderaciones.

Etapa de la trayectoria	Indicador	Definición y fórmula (corte t)	Desagregación mínima	Fuente administrativa típica	Nota de interpretación
4. Nombramiento	Tasa de nombramiento femenina	$\left(\frac{\# \text{ mujeres nombradas}}{\# \text{ nombramientos totales}} \right) \times 100$ y/o $\left(\frac{\# \text{ mujeres nombradas}}{\# \text{ mujeres en terna}} \right) \times 100$	Sexo; autoridad nominadora; nivel; tipo (concurso/designación)	Resoluciones de nombramiento	Separa el efecto del mérito del tramo decisonal final, donde suele aparecer discrecionalidad.
5. Permanencia	Duración media en el cargo	Promedio de meses de permanencia por sexo: promedio de duración de mujeres frente a promedio de duración de hombres	Sexo; nivel; institución; causal de salida	Nómina/ HRIS; archivo de cesaciones	Si la permanencia femenina es menor, puede haber sesgos en condiciones de trabajo o en exposición a doble estándar de desempeño.
6. Rotación	Tasa de rotación anual	$\left(\frac{\# \text{ salidas en t}}{\# \text{ personas en el cargo al inicio de t}} \right) \times 100$ (por sexo)	Sexo; nivel; causal	HRIS / cesaciones	Permite evaluar estabilidad de la alta dirección y su efecto diferencial por género.

Etapas de la trayectoria	Indicador	Definición y fórmula (corte t)	Desagregación mínima	Fuente administrativa típica	Nota de interpretación
7. Promoción	Tasa de promoción a niveles superiores	$\left(\frac{\# \text{ mujeres promovidas a nivel superior}}{\# \text{ mujeres en nivel base}} \right) \times 100$	Sexo; nivel origen/destino; sector	Carrera/escala; registros de ascensos	Detecta “puntos de fuga” en el tramo medio-alto.
8. Centralidad decisional	Índice simple de centralidad del puesto	% de mujeres por nivel 1 y por alta dirección (<i>senior management</i>), más desglose por áreas estratégicas definidas institucionalmente	Sexo; nivel; sector/área estratégica	Clasificador de puestos + organigrama	Conecta la trayectoria directiva por etapas con el peso decisional; evita lecturas infladas por agregación de “dirección” sin jerarquía.

Elaboración propia. Notas técnicas para asegurar la calidad del indicador: a) Fijar el mismo período de observación (anual o por administración). b) Conservar el mismo denominador por etapa (postulantes/elegibles/lista corta/ternas). c) Reportar siempre el “n” de casos por etapa. d) Documentar reglas de elegibilidad y evaluación para garantizar replicabilidad.

La trayectoria directiva se monitorea con indicadores de flujo en tres momentos: entrada (postulación), filtrado (lista corta/terna) y resultado (nombramiento), complementados con indicadores de permanencia/rotación por nivel. Para captar la centralidad decisional, se añade la distribución sectorial de los cargos (peso presupuestario/regulatorio) donde se ubican los nombramientos. Esta propuesta dialoga con recomendaciones comparadas sobre capacidad estatal y composición de la alta dirección

(OCDE, 2024), así como con la métrica jerárquica utilizada por el BID para identificar la concentración masculina en la cúspide (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

2.4.4. Brechas persistentes

Cada brecha debe tener su huella empírica. Las brechas se traducen en señales observables mediante indicadores (OCDE, 2024).

- **Brecha vertical:** caída del porcentaje de mujeres al pasar de mandos medios a alta dirección y de alta dirección a nivel 1 (OCDE, 2024; Naranjo Bautista *et al.*, 2022).
- **Brecha por centralidad:** concentración de mujeres en áreas con menor control presupuestario/regulatorio, incluso cuando el promedio de alta dirección mejora (OCDE, 2024).
- **Brecha por acceso:** diferencias entre postulación–lista corta–nombramiento, especialmente relevantes donde coexisten concurso y discrecionalidad (OCDE, 2024).
- **Brecha de remuneraciones:** otra desigualdad persistente que no debería quedar fuera del análisis es la remunerativa. La discusión sobre mujeres en la dirección pública debe incluir cómo el Estado valora económicamente posiciones equivalentes de autoridad, responsabilidad y conducción. La evidencia comparada muestra que la llegada de mujeres a puestos de mando no elimina, de forma automática, las disparidades salariales, especialmente cuando los hombres continúan concentrándose en cargos con mayor centralidad presupuestaria, regulatoria o estratégica. En esta lógica, la brecha salarial directiva no debe interpretarse únicamente como una diferencia de ingresos, sino como un indicador indirecto de cómo se distribuyen el poder, el prestigio organizacional y la confianza institucional dentro del aparato estatal (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; Alkadry, Bishu y Bruns Ali, 2019).

En Ecuador, la brecha de remuneraciones merece atención específica porque la evidencia disponible sugiere que las brechas pueden atenuarse o incluso diluirse en promedios agregados, pero reaparecen con mayor nitidez cuando se observan los segmentos superiores del empleo público (Urquidí *et al.*, 2023). Por ejemplo, para el período 2012-2018, la remuneración promedio del nivel

jerárquico superior fue de \$2865; sin embargo, la media salarial de los hombres alcanzó \$2919, mientras que la de las mujeres fue de \$2777.

La diferencia se amplió en los puestos mejor remunerados, donde los hombres registraron una media de \$3707 frente a \$3091 de las mujeres. Estos datos son analíticamente relevantes porque muestran que la desigualdad no se expresa solo en la presencia femenina, sino también en la asignación diferencial de posiciones de mayor jerarquía y mejor remuneración (Jara Iñiguez, Cevallos y Cedeño, 2024).

Metodológicamente, esto implica no limitar la medición a salarios promedio del sector público, porque esos agregados pueden ocultar diferencias decisivas entre niveles jerárquicos, sectores, componentes variables de remuneración y peso efectivo del cargo. En la alta dirección pública, conviene observar al menos cinco dimensiones: salario base, componentes variables o incentivos, tamaño del equipo bajo supervisión, magnitud presupuestaria o regulatoria del puesto y permanencia en cargos de alta remuneración. Solo con esa desagregación es posible determinar si el Estado está avanzando hacia una igualdad sustantiva o si, por el contrario, mantiene una distribución sexuada del poder bajo una apariencia de neutralidad remunerativa. En este punto, la brecha salarial no debe leerse aisladamente, sino articulada con la segregación vertical y horizontal ya discutida en el capítulo: quién llega, a qué puestos llega y con qué recursos materiales ejerce la autoridad (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; Urquidí *et al.*, 2023).

A partir de este lenguaje de medición (centrado en trayectorias y liderazgo de mujeres directivas) se podrá argumentar con precisión dónde se acumula poder, dónde se pierde representación y qué capacidades institucionales serían necesarias para cerrar esas brechas con evidencia. En términos operativos, el tablero mínimo (tabla 6) cumple la función de línea base comparada; la trayectoria directiva cumple la función diagnóstica (identificar el tramo de pérdida); y la lectura por centralidad decisional cumple la función explicativa (distinguir presencia en dirección de presencia

en posiciones con mayor capacidad de rectoría) (OCDE, 2024; UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

La utilidad de los indicadores depende de su capacidad para distinguir niveles, trayectorias y centralidad decisional. Cuando el dato se limita a porcentajes agregados, se corre el riesgo de sobrerrepresentar avances y subdiagnosticar cuellos de botella en la cúpide administrativa. En cambio, un tablero mínimo comparado, complementado por una trayectoria directiva y métricas de centralidad, permite traducir brechas en hipótesis verificables y en puntos de intervención institucional medibles (OCDE, 2024; Naranjo Bautista *et al.*, 2022; UNDP y University of Pittsburgh, 2021).

2.5. Experiencias y aprendizajes institucionales en América Latina

La evidencia regional sugiere que las brechas de género en la alta dirección pública no se explican solo por la existencia de normas o por la evolución agregada de indicadores, sino por la forma en que operan los mecanismos institucionales de acceso, selección, nombramiento y permanencia dentro del Estado. En esa línea, la comparación latinoamericana resulta más útil cuando se organiza a partir de mecanismos causales (cumplimiento y sanciones, desplazamiento de resistencias, capacidades estatales y diseño de procesos meritocráticos sensibles a sesgos), en lugar de limitarse a inventarios de reformas o a promedios regionales (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024).

Lección 1: La regla sin exigibilidad produce avances frágiles

Una primera regularidad es que los diseños normativos que no incorporan consecuencias claras por incumplimiento tienden a generar resultados inestables o meramente formales. En términos institucionales, el cambio se consolida cuando la regla está acompañada de procedimientos de verificación simples y trazables, así como de sanciones o correctivos automáticos que hacen costoso simular cumplimiento. Esta lógica es explícita en propuestas normativas hemisféricas que conciben la paridad como un estándar transversal y exigible, con obligaciones de seguimiento

y rendición de cuentas, precisamente para reducir la distancia entre el diseño y la implementación (Comisión Interamericana de Mujeres [CIM], 2022).

Lección 2: Cuando se regula la puerta de entrada, la resistencia se desplaza hacia el ejercicio del poder

El segundo aprendizaje es que, cuando se amplían los estándares de inclusión, las resistencias tienden a reconfigurarse: ya no se concentran únicamente en impedir el acceso, sino en limitar el ejercicio efectivo del cargo mediante hostigamiento, deslegitimación pública, coerción para renunciar o arreglos de sustitución. En América Latina, la literatura ha documentado cómo la violencia contra las mujeres en política funciona como táctica para disuadir la participación y disciplinar liderazgos, y por qué el problema debe tratarse como un fenómeno institucional (no anecdótico) con implicaciones para la calidad democrática (Krook y Restrepo Sanín, 2016b).

Aunque esta discusión suele ubicarse en el ámbito electoral, su implicación para la alta dirección pública es directa: si el sistema no protege las condiciones de ejercicio (autoridad, estabilidad, integridad personal y reputacional), los nombramientos de mujeres pueden volverse más costosos en términos de permanencia y eficacia, alimentando trayectorias discontinuas y reforzando sesgos de riesgo en futuras designaciones (OCDE, 2024).

Lección 3: Expandir la paridad hacia cargos de designación abre una frontera institucional, pero exige gobernanza fina

Una tercera lección proviene de reformas que extienden el principio de paridad más allá del ámbito electoral. La reforma constitucional mexicana de 2019 (“paridad en todo”) constituye un hito por la señal institucional que envía respecto de la integración paritaria del poder público, al abrir un debate regional sobre su aplicabilidad a espacios de designación y dirección técnica/gestión (Cámara de Diputados, 2019; CIM, 2022).

El aprendizaje comparado es que esta expansión solo produce cambios sustantivos si se traduce en reglas operativas (criterios

de integración, procedimientos de nominación/selección y obligaciones de transparencia) y en métricas de seguimiento; de lo contrario, la paridad puede coexistir con la concentración masculina en los núcleos decisionales (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Lección 4: La profesionalización reduce arbitrariedad, pero no neutraliza sesgos si no se diseña contra el sesgo

Las reformas de alta dirección basadas en mérito y transparencia suelen disminuir los márgenes de arbitrariedad en los nombramientos; sin embargo, la evidencia sugiere que la neutralidad procedimental no elimina los sesgos de género si no se intervienen puntos críticos del proceso, como el perfilamiento, la evaluación, los comités y el tramo decisional final (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024).

El caso chileno es ilustrativo porque permite observar un doble movimiento: concursos y estándares formales junto con persistencia de brechas en el acceso a posiciones superiores. Esta situación ha impulsado medidas complementarias vinculadas con la gestión del talento para corregir embudos y ampliar la base de candidaturas femeninas sin relajar criterios profesionales (Gaete y Álvarez, 2020).

Lección 5: Sin capacidades estatales, los mecanismos de igualdad quedan periféricos en la burocracia

Un patrón reiterado es que la igualdad se vuelve frágil cuando las unidades responsables carecen de capacidad técnica para producir información comparable, jerarquía para coordinar sectores de alto peso decisional y recursos para sostener intervenciones de mediano plazo. En la práctica, esto deriva en institucionalidades que existen en los organigramas, pero que no alcanzan a incidir en reclutamiento, promociones, rotación y distribución del poder administrativo (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024).

Por ello, el aprendizaje más consistente es tratar la igualdad como parte del sistema de desempeño: indicadores trazables, responsabilidades institucionales y correcciones basadas en evidencia, de manera que la rendición de cuentas no dependa exclusivamente

de ventanas de oportunidad políticas (OCDE, 2024). La tabla 8 señala instrumentos, identifica riesgos y propone condiciones mínimas para su efectividad, a partir de los aprendizajes orientados a cerrar las brechas en la alta dirección pública.

Tabla 8

Matriz comparada de aprendizajes institucionales para cerrar brechas en alta dirección pública

Instrumento/ innovación	Mecanismo institucional	Riesgo típico de implementación simbólica	Condición mínima de efectividad
Paridad/cuotas con reglas ope- rativas	Reduce ex- clusión en el acceso al im- poner estándar verificable	Cumplimiento formal sin cam- bios en núcleos de poder	Sanción/efecto por incum- plimiento y verificación transparente
Protección con- tra resistencias (violencia/hosti- gamiento)	Protege el ejer- cicio del cargo y la permanencia; reduce “costo” de liderar	Subregistro, impunidad, normalización del hostigamiento	Tipificación/ procedimien- tos, canales de denuncia y sanción
Extensión de pa- ridad a designa- ciones (“paridad en todo”)	Reconfigura re- glas de integra- ción del poder público más allá de elecciones	Discrecionalidad residual captura los puestos estra- tégicos	Procedimien- tos de nomina- ción/selección y métricas de seguimiento
Profesionaliza- ción/concursos para alta direc- ción	Reduce patro- nazgo y opaci- dad; estandariza perfiles y eva- luaciones	Sesgos persis- ten en perfiles/ comités/tramo decisional	Comités entrenados, perfiles no estereotipados, transparencia en etapas

Instrumento/ innovación	Mecanismo institucional	Riesgo típico de implementación simbólica	Condición mínima de efectividad
Gestión del talento con enfoque de gé- nero (mentoría/ redes)	Aumenta pool de candidatas y corrige embu- dos de carrera	Programas aisla- dos sin vínculo a promoción/selec- ción	Integración a RR. HH: me- tas, incentivos y seguimiento de la trayec- toria
Medición de la trayectoria direc- tiva por etapas y permanencia (datos adminis- trativos)	Identifica tramo exacto donde se produce la pérdida de re- presentación	“Foto” agregada que no permite corrección	Variables mínimas, series y reporte por nivel/sector

Fuente: Elaboración a partir de Cámara de Diputados (2019); CIM (2022); Gaete y Álvarez (2020); Krook y Restrepo Sanín (2016b); Naranjo Bautista *et al.* (2022); OCDE (2024).

En conjunto, las experiencias latinoamericanas muestran que la igualdad en la alta dirección pública se consolida cuando la política combina exigibilidad, protección frente a resistencias, profesionalización con diseño antisegro y capacidades estatales para monitorear y corregir. En esta arquitectura, la medición deja de ser un anexo y se convierte en un componente de gobernanza: permite ubicar dónde se pierde representación y qué sectores concentran el poder decisional, habilitando intervenciones focalizadas que eviten tanto la simulación como la regresión (Naranjo Bautista *et al.*, 2022; OCDE, 2024).

Capítulo 3

Gobernanza, valor público y liderazgo femenino en la gestión pública

El fortalecimiento de la gobernanza democrática y la creación de valor público constituyen objetivos centrales de la gestión pública contemporánea. En este capítulo se explora cómo el liderazgo femenino en la dirección pública contribuye a estos objetivos mediante el análisis de cinco ejes temáticos: la relación entre liderazgo femenino, ética e integridad y su aporte al valor público; la gobernanza participativa y el liderazgo colaborativo; los enfoques de liderazgo transformacional, inclusivo y situado; la interseccionalidad y el liderazgo territorial, que permiten visibilizar la diversidad de experiencias de las mujeres líderes; y los factores organizacionales que pueden fortalecer o limitar el liderazgo femenino en el sector público.

Este análisis reconoce los avances y desafíos propios de la región e incorpora comparaciones internacionales cuando resultan necesarias para comprender el fenómeno. Se profundiza en la manera en que las mujeres en la dirección pública impulsan nuevas formas de gobernanza democrática, innovación pública y culturas de integridad en las instituciones estatales. Se sostiene que una mayor participación de mujeres en puestos de decisión no constituye únicamente una cuestión de equidad de género, sino que también genera beneficios para el desempeño institucional y la calidad de las políticas públicas (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

El capítulo articula evidencia empírica y marcos conceptuales para argumentar que el liderazgo femenino constituye un factor relevante en la creación de valor público y en la transformación de la gestión pública hacia prácticas más íntegras, participativas e inclusivas.

3.1. Liderazgo femenino y valor público: una mirada desde la ética y la integridad

El concepto de valor público alude a la capacidad del Estado para producir resultados socialmente valiosos (bienes, servicios,

garantías y derechos) y, al mismo tiempo, sostener la legitimidad y la capacidad operativa necesarias para alcanzarlos (Moore, 1995). Desde esta perspectiva, el valor público no se reduce a la eficiencia, sino que depende de la calidad normativa y moral de la acción pública, en la medida en que la ciudadanía evalúa al Estado no solo por lo que entrega, sino también por cómo decide, cómo ejerce el poder y cómo prioriza el interés general. Por ello, la ética pública y la integridad institucional funcionan como infraestructuras del valor público, ya que, cuando la dirección pública se percibe como íntegra, aumenta la cooperación social y se fortalecen la confianza y la obediencia legítima a normas y políticas (OCDE, 2017c, 2020d).

Desde un enfoque de gobernanza democrática, la integridad pública puede entenderse como la alineación consistente con valores, principios y normas éticas que colocan el interés público por encima del interés privado (OCDE, 2017c). Este énfasis es clave porque conecta dos debates que a menudo se abordan por separado: la desigualdad en el acceso de las mujeres a posiciones de decisión y la calidad ética de la dirección pública como condición de legitimidad. En términos comparados, la evidencia de la OCDE muestra que la integridad constituye uno de los factores centrales de la confianza en el gobierno, junto con la fiabilidad, la capacidad de respuesta, la apertura y la equidad (OCDE, 2022b). Por tanto, la conducción ética no es un atributo ornamental del liderazgo, sino un mecanismo que sostiene la autoridad pública y reduce costos de implementación, con efectos directos sobre la creación de valor público.

En este marco, el liderazgo ético se asocia con conductas de modelamiento moral, toma de decisiones coherente con normas y promoción activa de estándares de integridad dentro del equipo (Brown y Treviño, 2006). Es importante resaltar (por rigor analítico y para evitar esencialismos) que la evidencia sugiere que las diferencias observadas en prácticas éticas y corrupción son contextuales, y están mediadas por incentivos institucionales, culturas organizacionales, patrones de selección y niveles de escrutinio (Stensöta *et al.*, 2015). En otras palabras, el aporte analítico del liderazgo

femenino a la ética pública se comprende mejor como resultado de la interacción entre condiciones estructurales y dinámicas organizacionales, antes que como una cualidad naturalizada.

Dicho esto, existe una línea amplia de investigación que identifica asociaciones empíricas entre una mayor presencia de mujeres en posiciones de poder y menores niveles de corrupción percibida o reportada, especialmente en estudios comparados desarrollados a inicios de la década de 2000. Dos trabajos influyentes encontraron correlaciones negativas entre participación femenina y corrupción: el de Swamy *et al.* (2001) y el de Dollar *et al.* (2001). Sus hallazgos sugieren que, en determinados contextos, el incremento de mujeres en espacios decisorios se relaciona con mejores resultados en materia de integridad o con una menor tolerancia social frente a prácticas corruptas (Dollar *et al.*, 2001; Swamy *et al.*, 2001).

Sin embargo, este vínculo se debilita o adquiere nuevas interpretaciones cuando se consideran mediaciones institucionales (por ejemplo, lógicas organizacionales, controles, reglas del juego y profesionalización) y cuando se distinguen diferentes ámbitos de actuación, como la Administración pública y la representación legislativa (Stensöta *et al.*, 2015). Este matiz es crucial para el argumento sobre valor público: dado que la corrupción y la arbitrariedad deterioran la confianza, elevan los costos de control y reducen la cooperación social, su contención no constituye un fin en sí mismo, sino una condición para sostener la legitimidad y la capacidad estatal. En ese sentido, cualquier asociación entre diversidad en la alta dirección e integridad institucional adquiere relevancia no por atributos morales individuales, sino por su potencial impacto en la producción de valor público.

Una forma más precisa de formular el aporte del liderazgo femenino al valor público es señalar que la incorporación sustantiva de mujeres en la alta dirección puede contribuir al fortalecimiento de ecosistemas de integridad cuando: a) reduce la homogeneidad de redes cerradas de poder; b) incrementa la trazabilidad y el control social sobre las decisiones; y c) promueve estilos de conducción

más consistentes con culturas de responsabilidad pública. En esta línea, la evidencia sobre instituciones informales y redes masculinizadas en política y administración sugiere que la apertura de espacios de decisión puede tensionar patrones de lealtad y relaciones de compadrazgo que facilitan prácticas de colusión, de manera particular si la gobernanza interna se ha organizado históricamente en circuitos estrechos de confianza (Bjarnegård, 2013). Este efecto no depende de una supuesta virtud individual de las mujeres, sino de la manera en que la diversidad modifica (o puede modificar) la arquitectura relacional del poder.

A su vez, desde la teoría de género y la Administración pública, resulta pertinente recuperar la discusión sobre la ética del cuidado como perspectiva complementaria para pensar la integridad y el trato justo en la gestión, más que como un atributo asociado a una identidad particular. La ética del cuidado (desarrollada en clave crítica por Gilligan (1982) y ampliada por Tronto (1993)) no equivale a una sensibilidad femenina en sentido esencialista, sino a una perspectiva moral que enfatiza la responsabilidad, la interdependencia, la atención a las necesidades y la prevención del daño.

Trasladada al ámbito público, esta lente ayuda a comprender por qué ciertos liderazgos (incluidos los liderazgos de mujeres, aunque no exclusivamente) tienden a privilegiar dimensiones como el trato digno, la justicia procedimental, la escucha y la prevención de daños institucionales, aspectos relevantes en políticas de integridad y en servicios públicos donde la discrecionalidad cotidiana afecta derechos. Los imaginarios de género moldean la legitimidad de la autoridad administrativa, y revalorizar principios asociados al cuidado puede enriquecer la idea de buen gobierno (Stivers, 1993).

En consecuencia, el liderazgo femenino puede aportar al valor público mediante mecanismos concretos y más verificables que los estereotipos: la priorización de reglas y procedimientos que reduzcan la arbitrariedad (integridad como diseño); el énfasis en la rendición de cuentas y la coherencia entre discurso y práctica

(integridad como conducta); y la construcción de climas organizacionales donde denunciar irregularidades sea posible sin represalias (integridad como sistema). La propia Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública enfatiza que la integridad efectiva es sistémica, requiere gestionar riesgos, fortalecer controles, promover una cultura organizacional y articular responsabilidades de gobierno completo y conjunto de la sociedad (OCDE, 2017c). Esta perspectiva permite situar el liderazgo (incluido el liderazgo femenino) como una pieza que habilita o bloquea sistemas de integridad, en lugar de tratarlo como una cualidad moral aislada.

En la discusión sobre liderazgo femenino, ética e integridad, conviene precisar que la creación de valor público no depende únicamente de virtudes personales, sino de la manera en que la dirección pública institucionaliza la ética en rutinas, decisiones y cultura organizacional. En organizaciones orientadas a fines públicos, la ética operativa se construye cuando normas compartidas, incentivos y prácticas de rendición de cuentas permiten que las personas funcionarias confíen en el juicio profesional de sus pares y sostengan estándares de servicio, incluso bajo presión política o escasez de recursos (Dobel, 2018).

En esa línea, el aporte de las mujeres directivas puede leerse como una capacidad para activar y proteger un entorno organizacional donde la integridad sea exigible, verificable y coherente con la misión institucional: una condición decisiva para sostener legitimidad y cooperación ciudadana; es decir, para producir valor público en sentido sustantivo (Moore, 1995; Dobel, 2018).

De forma complementaria, una heurística de liderazgo guiado por valores resulta útil para aterrizar la integridad como práctica directiva: clarificar valores, carácter y compromiso con la misión; gestionar el significado público de incidentes y dilemas; actuar deliberadamente para consolidar normas organizacionales y orientar políticas; y asegurar recursos y apoyo político-institucional para sostener resultados resilientes (Dobel, 2018). Esta secuencia permite comprender por qué la ética no se agota en códigos, ya que requiere liderazgo reflexivo, aprendizaje y decisiones que alineen

conductas, reglas internas y condiciones de implementación. En el marco del liderazgo femenino, su relevancia es analítica: muestra cómo las mujeres en posiciones de mando pueden fortalecer la integridad y la confianza cuando convierten valores públicos en criterios de decisión y en cultura institucional, evitando que la integridad sea solo un discurso o un atributo personal asociado a estereotipos de género (Dobel, 2018; OCDE, 2017c).

No obstante, para evitar sesgos analíticos, también es imprescindible reconocer el riesgo de la trampa de la virtud. En organizaciones generizadas, a las mujeres directivas se les exige con frecuencia un estándar ético más alto y se las sanciona con mayor dureza ante errores, mientras que prácticas equivalentes en hombres pueden recibir interpretaciones más benévolas o normalizadas. Este fenómeno puede producir un efecto ambivalente: por un lado, incrementa los incentivos para una gestión extremadamente cuidadosa y, por otro, puede convertirse en un mecanismo de control informal que restringe el margen de maniobra, desgasta trayectorias y desincentiva la permanencia en cargos de alta exposición.

En términos de gobernanza, esta situación también erosiona el valor público, porque la institución pierde talento y continuidad directiva debido a dinámicas de doble estándar. Por tanto, un enfoque serio de igualdad sustantiva exige desplazar la discusión desde la idea de mujeres más éticas hacia la construcción de instituciones con reglas e incentivos que vuelvan la integridad exigible para todas las personas.

Desde la perspectiva del valor público, además, conviene precisar que la ética y la integridad no solo previenen la corrupción, sino que también mejoran la calidad de las decisiones y la legitimidad del Estado. La evidencia comparada sobre confianza institucional muestra que la ciudadanía asocia el buen desempeño gubernamental con la integridad y el trato justo, y que estos factores influyen en el cumplimiento y la aceptación social de las políticas públicas (OCDE, 2017d). En consecuencia, cuando las mujeres directivas logran incidir en culturas de integridad (por ejemplo, fortaleciendo la transparencia, los controles y el trato equitativo)

contribuyen a un activo intangible central: la confianza, que funciona como recurso político-administrativo para sostener reformas, reducir conflictos y mejorar la implementación.

Con estos antecedentes, se sostiene que la presencia sustantiva de mujeres en la dirección pública puede reforzar la creación de valor público cuando se articula con sistemas institucionales de integridad, controles y rendición de cuentas. Existe evidencia de asociaciones entre una mayor participación femenina y mejores resultados de integridad en determinados contextos (Dollar *et al.*, 2001; Swamy *et al.*, 2001), pero también se advierte que estos mecanismos dependen de mediaciones institucionales y no admiten lecturas esencialistas (Stensöta *et al.*, 2015). Por ello, el aporte del liderazgo femenino a la ética pública debe interpretarse como una contribución potencial que se activa (o se bloquea) según las reglas, incentivos, culturas y estructuras de poder existentes.

3.2. Gobernanza participativa y liderazgo colaborativo

La gobernanza participativa refiere a los arreglos institucionales y procesos mediante los cuales el Estado integra, de manera más o menos estructurada, la voz de la ciudadanía y de actores sociales y económicos en la definición de problemas, el diseño de políticas, la implementación y la evaluación. No se trata únicamente de consultar, sino de configurar espacios de deliberación, coproducción y control social con reglas claras sobre quién participa, con qué información, con qué autoridad y cómo se traducen los aportes en decisiones públicas (Fung, 2006). La gobernanza participativa busca elevar la legitimidad democrática y la calidad sustantiva de las decisiones públicas, incorporando conocimiento situado y evitando puntos ciegos propios de la acción estatal cuando decide en aislamiento (Fung, 2006; OCDE, 2017c, 2024b).

En paralelo, el concepto de gobernanza colaborativa ha sido desarrollado en la Administración pública como una forma de coordinación interorganizacional y multisectorial para abordar problemas complejos que no pueden resolverse desde una sola

entidad. Ansell y Gash (2008) la definen como un proceso de toma de decisiones colectivas, formal o informal, en el que participan actores estatales y no estatales, y cuyo desempeño depende de condiciones iniciales (asimetrías de poder, historia de conflicto o confianza), del diseño institucional y de la dinámica colaborativa (Ansell y Gash, 2008). En esta lógica, la colaboración funciona cuando existen capacidades y arreglos que sostienen ciclos de interacción, aprendizaje y coordinación, más allá de eventos participativos puntuales (Emerson *et al.*, 2012).

Desde la perspectiva del valor público, estos enfoques son relevantes por una razón directa: cuando las políticas se construyen con participación significativa y colaboración sostenida, tienden a fortalecer la aceptación social, la implementación y la confianza en las instituciones, siempre que la participación no sea simbólica y existan mecanismos verificables de respuesta estatal (OCDE, 2017c, 2024b). En otras palabras, la participación aporta valor público no por su mera existencia, sino cuando reduce la arbitrariedad, mejora la razonabilidad de las decisiones y amplía la capacidad estatal de coordinar y rendir cuentas en entornos plurales y conflictivos (Ansell y Gash, 2008; OCDE, 2017c, 2024d).

3.2.1. Participación: diseño, gradientes de poder y riesgos de participación decorativa

La participación no constituye una categoría binaria, sino un continuo que abarca desde formas mínimas, como la información y la consulta, hasta modalidades con mayor incidencia, como la deliberación, la cogestión, la coproducción y el control social. Fung (2006) propone analizar cualquier mecanismo participativo a partir de tres preguntas: quiénes participan (representatividad e inclusión); cómo se comunica y delibera (calidad de la información, reglas y facilitación); y qué autoridad real tiene el espacio (influencia vinculante o únicamente recomendatoria). Este marco resulta útil porque permite evaluar si los mecanismos existentes amplían el poder ciudadano de manera sustantiva o si operan como formas de legitimación simbólica de decisiones previamente adoptadas.

La evidencia comparada también advierte riesgos recurrentes, como la captura por parte de actores con mayor capacidad organizativa, la fatiga participativa, la exclusión de grupos subrepresentados y las brechas de información que limitan una deliberación efectiva. Por ello, el desafío no consiste en multiplicar espacios participativos, sino en diseñar instituciones participativas de calidad, con reglas de inclusión, acceso a información, trazabilidad y retroalimentación (Fung, 2006; OCDE, 2024b).

3.2.2. Liderazgo colaborativo: capacidades para sostener acuerdos, no solo para escuchar

La gobernanza participativa y colaborativa exige un tipo de liderazgo público orientado a orquestar interdependencias, construir confianza, sostener conversaciones difíciles, alinear incentivos, gestionar conflictos y producir acuerdos implementables. En la colaboración intersectorial, la investigación muestra que los desafíos no son marginales, pues existen tensiones de poder, conflictos de mandato, asimetrías de recursos y disputas sobre la definición del problema. Por ello, el liderazgo colaborativo se expresa como capacidad de diseño institucional, gestión de procesos y conducción política para sostener la cooperación en el tiempo (Bryson *et al.*, 2015; Emerson *et al.*, 2012).

En términos operativos, esto implica, al menos, cuatro competencias directivas:

Estructurar el proceso: agenda, reglas, roles y mecanismos de decisión.

Asegurar información y condiciones de deliberación: evitar opacidad y desigualdad de voz.

Gestionar conflictos y construir confianza: especialmente en contextos con historia adversarial.

Convertir acuerdos en implementación: mediante responsables, plazos, indicadores y rendición de cuentas (Ansell y Gash, 2008; Bryson *et al.*, 2015).

Una contribución conceptual útil consiste en distinguir con precisión liderazgo, poder y autoridad, porque la gobernanza participativa suele fracasar cuando se reduce a técnicas de consulta sin revisar las relaciones de poder que estructuran quién decide, quién habla y quién es considerado creíble. Keohane (2020) propone entender el liderazgo como la capacidad de definir o clarificar metas colectivas y movilizar energías para alcanzarlas, resaltando que ello puede ocurrir en registros diversos (desde la persuasión hasta la coerción) y que, por tanto, el liderazgo no equivale mecánicamente a ocupar un cargo.

Esta distinción es relevante para la gobernanza colaborativa, ya que los espacios deliberativos pueden existir formalmente, pero si la autoridad pública no se combina con capacidades para construir confianza, ordenar el conflicto y traducir acuerdos en decisiones implementables, la participación se vuelve ritual y, con ello, se erosiona el valor público que se buscaba producir.

Desde una perspectiva de género, se advierte que la asociación histórica entre poder y patriarcado no solo bloquea el acceso de las mujeres a posiciones de autoridad, sino que también condiciona qué estilos de liderazgo se consideran legítimos. En esa medida, ampliar la presencia de mujeres en posiciones decisorias no se limita a un objetivo de representación, sino que contribuye a desacoplar el ejercicio del poder de su vínculo cultural con la masculinidad y abre la posibilidad de reconstruir expectativas sobre cómo se gobierna y quiénes participan en el gobierno (Keohane, 2020).

Para la lógica de la gobernanza participativa, esto resulta relevante porque los liderazgos colaborativos (basados en negociación, escucha estructurada y coordinación horizontal) suelen enfrentar resistencias cuando entran en tensión con culturas organizacionales que privilegian el mando unilateral. Por ello, la normalización de mujeres en posiciones de autoridad puede operar como un mecanismo de cambio cultural gradual: al multiplicarse los casos visibles, disminuye la percepción de excepcionalidad y se

amplía el repertorio de liderazgos aceptables en el ámbito público (Keohane, 2020).

En términos más operativos, se enfatiza que la colaboración requiere arreglos organizacionales, como la distribución deliberada de responsabilidades, reglas para la toma de decisiones compartida y capacidades específicas (manejo de conflictos, negociación y construcción de consensos). En esa línea, Smith (2025) sintetiza que los modelos de liderazgo compartido pueden ampliar oportunidades para mujeres en los sectores público y social cuando se acompañan de mentoría, formación en habilidades colaborativas y redes de apoyo que compensen exclusiones históricas de circuitos informales de poder. Este argumento refuerza un punto central: la gobernanza participativa no se sostiene únicamente con mecanismos externos de participación, sino también con infraestructuras internas de liderazgo que habiliten colaboración real y reduzcan barreras de acceso a la autoridad efectiva.

3.2.3. Género y liderazgo colaborativo: evidencia, matices y la necesidad de evitar lecturas esencialistas

Una parte del debate sobre mujeres en la dirección pública asocia el liderazgo femenino con estilos más participativos o colaborativos. La evidencia meta-analítica en psicología organizacional ha mostrado diferencias promedio pequeñas o moderadas en estilos de liderazgo. Por ejemplo, Eagly y Johnson (1990) reportaron patrones diferenciados según el contexto (laboratorio u organizaciones) y el tipo de medida utilizada; mientras que Eagly, Johannesen-Schmidt y van Engen (2003) encontraron que las mujeres, en promedio, puntúan algo más alto en liderazgo transformacional y en recompensas contingentes, mientras que los hombres tienden a presentar mayores niveles de estilos pasivos o *laissez-faire* en ciertos diseños, con variaciones importantes según el sector y la situación (Eagly y Johnson, 1990; Eagly *et al.*, 2003).

Sin embargo, los estilos observados también responden a expectativas de rol y a contextos institucionales. Las mujeres en posiciones

directivas suelen enfrentar presiones contradictorias (ser firmes sin ser sancionadas por mostrar dureza), lo que puede moldear su conducta y sus formas de gestionar relaciones (Eagly *et al.*, 2003). Además, la evaluación de la efectividad puede estar mediada por sesgos. Las percepciones sobre el desempeño difieren según el contexto y los estereotipos, de modo que el mérito o la efectividad no siempre se reconocen de manera equivalente (Paustian-Underdahl, Walker y Woehr, 2014).

Ahora bien, uno de los aportes más relevantes para evitar lecturas simplificadoras del liderazgo femenino proviene de la literatura crítica en estudios organizacionales. Bierema (2016) advierte que buena parte del discurso contemporáneo sobre mujeres líderes se ha construido dentro de marcos neoliberales que desplazan la responsabilidad de la desigualdad hacia las propias mujeres, promoviendo narrativas centradas en el desarrollo individual (como mentoría, resiliencia y habilidades interpersonales) sin cuestionar suficientemente las estructuras organizacionales que reproducen jerarquías de género.

Desde esta perspectiva, atribuir a las mujeres una supuesta inclinación natural hacia la colaboración puede terminar reforzando estereotipos, incluso cuando estos se presentan como positivos, si no se examinan críticamente las condiciones institucionales que moldean el ejercicio del liderazgo. En el ámbito de la gobernanza pública, esta advertencia resulta relevante: la participación no depende únicamente del estilo de quien dirige, sino del diseño de reglas, incentivos y culturas administrativas que habilitan o restringen la deliberación genuina.

Asimismo, el liderazgo femenino debe analizarse como una práctica situada en relaciones históricas de poder y no como un atributo individual aislado (Bierema, 2016). Esto implica reconocer que las mujeres que acceden a posiciones directivas operan en contextos organizacionales frecuentemente masculinizados, donde los modelos tradicionales de autoridad continúan funcionando como referencia implícita de legitimidad.

En consecuencia, cuando se observa que ciertas lideresas adoptan enfoques más colaborativos o participativos, estas prácticas no pueden interpretarse como expresiones esenciales de género, sino como estrategias políticas y organizacionales que emergen en contextos específicos. Incorporar esta mirada crítica al análisis de la gobernanza participativa fortalece el argumento de que el potencial transformador del liderazgo femenino no radica en una diferencia natural, sino en su capacidad para tensionar arreglos institucionales excluyentes y ampliar los márgenes de inclusión en la toma de decisiones públicas.

Por tanto, el argumento no es que las mujeres sean colaborativas por esencia, sino que:

- Los modelos contemporáneos de gobernanza demandan competencias colaborativas.
- Existe evidencia de diferencias promedio en determinados estilos de liderazgo.
- La presencia de mujeres en la alta dirección puede ampliar los repertorios de conducción, especialmente cuando se combinan trayectorias profesionales diversas, legitimidad democrática y arreglos institucionales que habilitan una participación inclusiva (Ansell y Gash, 2008; Eagly *et al.*, 2003; Emerson *et al.*, 2012).

3.2.4. Gobernanza participativa con enfoque de género: inclusión, representación y voz efectiva

Un punto crítico (relevante para las mujeres en la dirección pública) es que la participación ciudadana no es neutral; puede reproducir desigualdades si no se diseñan medidas de inclusión. Sin reglas deliberadas, suelen dominar quienes disponen de mayor tiempo, recursos, capital cultural y acceso a redes, lo que tiende a marginar a mujeres, juventudes, poblaciones rurales, pueblos indígenas y personas afrodescendientes (Fung, 2006). De ahí que un liderazgo público comprometido con la igualdad sustantiva deba comprender la participación como infraestructura democrática y asegurar condiciones de accesibilidad, tales como horarios adecuados, mecanismos de cuidado, lenguaje claro, información

comprensible y formas de representación que reduzcan barreras de entrada.

En el ámbito local (donde la participación suele ser más factible y directa), Nabatchi y Amsler (2014) sistematizaron las modalidades de involucramiento ciudadano y señalaron que la efectividad de la participación ciudadana depende de su integración a la gestión y a la toma de decisiones, no de su ejecución como evento aislado. Para la dirección pública ejercida por mujeres, esto conecta con una dimensión práctica: liderar procesos participativos implica anclarlos en la planificación, el presupuesto, el monitoreo y la respuesta institucional; de lo contrario, se produce frustración ciudadana y se erosiona la confianza (Nabatchi y Amsler, 2014).

3.2.5. Ecuador: consejos consultivos y transversalización como arquitectura participativa

En Ecuador existen ejemplos institucionales que muestran cómo la participación puede formalizarse mediante instancias consultivas con reglas de funcionamiento. Un caso verificable es el Reglamento del Consejo Consultivo de Mujeres del Consejo Nacional para la Igualdad de Género, emitido mediante resolución en 2020, cuyo objeto es regular la conformación y el funcionamiento de dicho espacio de participación (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, 2020). Este tipo de diseño ilustra el tránsito desde formas de participación informal hacia mecanismos institucionalizados, condición necesaria para sostener continuidad, transparencia y trazabilidad.

A nivel municipal, el Distrito Metropolitano de Quito ha producido normativa y documentos vinculados con la transversalización del enfoque de género y con instancias relacionadas con igualdad, como evidencia la disponibilidad pública de resoluciones en su repositorio normativo (por ejemplo, Resolución 016-CIG-2020) (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2020). El valor analítico de estos mecanismos radica en que abren espacios formales de interlocución social y permiten conectar las agendas de igualdad con decisiones y procedimientos municipales, lo cual

resulta coherente con el enfoque de gobernanza participativa orientada a la creación de valor público.

La gobernanza participativa y el liderazgo colaborativo constituyen un nexo estratégico entre liderazgo y valor público. La evidencia comparada muestra que la colaboración intersectorial y la participación ciudadana pueden mejorar la legitimidad y la capacidad de implementación cuando están adecuadamente diseñadas y no funcionan como mecanismos meramente ceremoniales (Ansell y Gash, 2008; Emerson *et al.*, 2012; Fung, 2006). En este marco, la discusión sobre mujeres en la dirección pública se fortalece cuando identifica cómo las mujeres (en contextos institucionales específicos) pueden activar repertorios colaborativos, ampliar la inclusión y sostener espacios deliberativos con reglas, evidencia y rendición de cuentas.

La pregunta decisiva para la igualdad sustantiva es qué condiciones institucionales permiten que el liderazgo colaborativo de las mujeres se traduzca en incidencia real: nivel de autoridad, disponibilidad de recursos, protección frente a sesgos y mecanismos que conviertan la participación en decisiones públicas justificadas y verificables (Paustian-Underdahl *et al.*, 2014; OCDE, 2017c, 2024b).

3.3. Liderazgos transformacionales, inclusivos y situados

En la teoría del liderazgo se distinguen diversos estilos, entre ellos el liderazgo transformacional, identificado por Bass (1985) como aquel en el que la persona líder inspira y motiva a su equipo para lograr cambios positivos profundos, a partir de la visión, la estimulación intelectual, la consideración individualizada y la influencia idealizada. En el sector público, este enfoque resulta útil para comprender cómo se movilizan el compromiso, el aprendizaje organizacional y la innovación en instituciones sometidas a reglas formales estrictas y a una presión constante por resultados, legitimidad y rendición de cuentas (Bass y Riggio, 2006; Van Wart, 2013).

Por otro lado, el liderazgo inclusivo enfatiza la creación de entornos donde las personas se sienten valoradas y cuentan con posibilidades reales de contribuir desde sus diferencias. No se trata solo de diversidad declarativa, sino de prácticas directivas que corrigen asimetrías de voz, promueven seguridad psicológica y convierten la heterogeneidad en deliberación de calidad y mejor desempeño (Nembhard y Edmondson, 2006; Randel *et al.*, 2018).

El liderazgo situado remite a una comprensión contextualizada del liderazgo: reconoce que dirigir implica interpretar condiciones históricas, culturales y territoriales específicas, y que no existe un modelo universal aplicable sin ajustes. En términos analíticos, la efectividad directiva depende también de la capacidad para comprender el entorno, negociar legitimidad cotidiana y adaptar decisiones a realidades locales (Haraway, 1988). Considerados en conjunto, estos enfoques permiten analizar el liderazgo de las mujeres en la dirección pública como una práctica institucional situada, evitando tanto la idealización esencialista como la reducción del fenómeno a una mera presencia numérica.

La evidencia meta-analítica ha examinado diferencias promedio en estilos de liderazgo según género. Un metaanálisis ampliamente citado concluyó que, en promedio, las mujeres puntúan algo más alto en comportamientos asociados al liderazgo transformacional, mientras que los hombres presentan una ligera mayor tendencia hacia estilos transaccionales o de dirección por excepción, aunque con variaciones relevantes según el contexto y el diseño de investigación (Eagly, Johannesen-Schmidt y van Engen, 2003). Este hallazgo no implica que el liderazgo transformacional sea naturalmente femenino, sino que puede reflejar procesos de socialización, expectativas normativas y estrategias de legitimación en entornos organizacionales donde la autoridad de las mujeres suele evaluarse bajo estándares más estrechos o contradictorios.

Por ello, estos resultados deben interpretarse como patrones probabilísticos y no como atributos esenciales. El género funciona como una estructura de incentivos y sanciones que moldea repertorios de conducción, especialmente en organizaciones

donde la autoridad legítima ha sido históricamente codificada desde una perspectiva masculina. En términos de gestión pública, lo transformacional se expresa en la capacidad de reorientar instituciones hacia objetivos de valor público (mejorar servicios, fortalecer la confianza, impulsar aprendizaje y coordinación) y no únicamente en cambios internos. Esta dimensión resulta especialmente relevante para las mujeres en la alta dirección, quienes deben conducir equipos bajo presión, enfrentar resistencias burocráticas y responder al escrutinio ciudadano (Van Wart, 2013).

Esta discusión se vuelve más visible en contextos de crisis, donde la conducción pública combina evidencia, decisión bajo incertidumbre y comunicación para sostener la cooperación social. Durante la pandemia de covid-19, parte de la literatura examinó si existían diferencias sistemáticas en resultados y estilos de liderazgo entre gobiernos encabezados por mujeres y por hombres. Por ejemplo, un estudio realizado en Estados Unidos encontró una asociación entre la existencia de gobernadoras y menores tasas de mortalidad por covid-19, complementando el análisis cuantitativo con evidencia cualitativa sobre comunicación y toma de decisiones tempranas (Sergent y Stajkovic, 2020). A nivel internacional, otro trabajo observó mejores resultados promedio en algunos indicadores en países liderados por mujeres durante las fases iniciales de la pandemia, aunque advirtió la necesidad de controlar las diferencias estructurales entre países (Garikipati y Kambhampati, 2021).

En una línea más interpretativa, ONU Mujeres sistematizó prácticas de liderazgo de mujeres en respuestas nacionales y subnacionales (como comunicación clara, enfoque preventivo, decisiones tempranas y énfasis en protección social) como elementos asociados con la confianza y el cumplimiento durante la emergencia (UN Women, 2021a). Sin embargo, también se ha señalado que estos efectos pueden depender del contexto y que no siempre se mantienen cuando se aplican réplicas constructivas o ajustes metodológicos más exigentes (Obenauer *et al.*, 2024). En lugar de sostener la existencia de un estilo femenino universal, la evidencia sugiere que ciertos repertorios compatibles con el liderazgo

transformacional (como comunicación, motivación, coordinación y generación de confianza) pueden desplegarse con mayor frecuencia en determinadas condiciones institucionales y culturales, sin que ello deba interpretarse como un efecto automático del género (Eagly *et al.*, 2003; Obenauer *et al.*, 2024).

El liderazgo inclusivo complementa al liderazgo transformacional al asegurar que la transformación institucional no reproduzca exclusiones. La evidencia en entornos complejos muestra que la diversidad puede mejorar el aprendizaje y el desempeño solo cuando el liderazgo genera condiciones para que las diferencias se conviertan en aportes efectivos: seguridad psicológica, reconocimiento y participación real, particularmente de quienes suelen quedar en los márgenes de la toma de decisiones (Nembhard y Edmondson, 2006; Randel *et al.*, 2018).

En la Administración pública latinoamericana, donde coexisten desigualdades de género, etnia, territorio y clase, el liderazgo inclusivo se convierte en una competencia directiva observable. Esto implica diseñar espacios deliberativos con reglas claras, asegurar información comprensible, corregir sesgos en rutinas de selección y evaluación, y construir equipos donde la diversidad no sea un costo reputacional, sino un activo institucional. En esta línea, resulta analíticamente relevante observar cómo algunas mujeres directivas, al haber experimentado barreras de reconocimiento, desarrollan prácticas orientadas a ampliar la voz y corregir inequidades internas, siempre que la cultura organizacional no penalice ese estilo de conducción.

En Ecuador, un ejemplo histórico de institucionalización de agendas inclusivas en la estructura estatal fue la creación de la Secretaría de Derechos Humanos mediante el Decreto Ejecutivo núm. 560 (2018), que reconfiguró el arreglo institucional del Ejecutivo en esta materia. Existe un argumento institucional según el cual, cuando la inclusión se traduce en arquitectura estatal (mandato, atribuciones y procedimientos), disminuye la dependencia de voluntades individuales y aumenta la sostenibilidad de las políticas. En términos de valor público, esto resulta relevante porque

la inclusión institucionalizada puede mejorar la legitimidad y reducir brechas de acceso a servicios y mecanismos de protección, fortaleciendo la capacidad del Estado para responder de manera diferenciada a necesidades diversas.

Por último, el liderazgo situado introduce una dimensión esencial para comprender la dirección pública en territorios heterogéneos. Haraway (1988) plantea que el conocimiento es situado y parcial; no existe una mirada neutral desde ninguna parte. Aplicado al liderazgo, esto significa que dirigir implica reconocer cómo operan las relaciones de poder y las memorias de exclusión en cada contexto, así como ajustar las decisiones a prácticas locales de deliberación, lenguas, repertorios comunitarios y condiciones de implementación.

En América Latina, donde los Estados conviven con territorios indígenas, rurales, urbano-marginales y altamente tecnificados, el liderazgo situado se expresa como capacidad de traducción entre lenguajes técnicos y cotidianos, comprensión de temporalidades comunitarias y negociación de legitimidad, especialmente cuando la presencia estatal ha sido históricamente desigual. En la escala urbana, la evidencia sobre experiencias de intervención territorial en Medellín ha discutido la importancia de la participación y la mediación social en proyectos de transporte y transformación urbana, mostrando que la legitimidad y la apropiación comunitaria no surgen automáticamente de las obras, sino de la manera en que se conduce la relación entre Estado y comunidad (Dávila, 2011). Este tipo de evidencia permite sostener que los liderazgos situados (incluidos los de mujeres directivas y liderazgos comunitarios que articulan lo local con lo institucional) son críticos para sostener la gobernanza democrática y los resultados de política pública en territorios complejos.

Los liderazgos transformacionales, inclusivos y situados constituyen un marco analítico sólido para examinar a las mujeres en la dirección pública en la región sin caer en determinismos. La evidencia sugiere patrones promedio en estilos de liderazgo, pero también advierte que su despliegue depende de mediaciones

institucionales, culturas organizacionales y condiciones territoriales (Eagly *et al.*, 2003; Nembhard y Edmondson, 2006; Obenauer *et al.*, 2024). En la gestión pública latinoamericana, donde los retos combinan desigualdad, baja confianza y capacidades estatales dispares, estos enfoques permiten explicar cómo la dirección pública puede generar valor público al transformar instituciones sin perder legitimidad, incluir sin caer en participación simbólica y gobernar con inteligencia territorial.

No se sugiere con ello que los hombres no puedan ejercer liderazgos transformacionales, inclusivos o situados; el argumento es más preciso: en determinados contextos, algunas mujeres directivas han articulado estos repertorios como estrategias de conducción y legitimación en espacios históricamente masculinizados, y su potencial se cumple plenamente cuando las instituciones reducen sesgos y generan condiciones para que dichos estilos operen como capacidad estatal y no como excepción individual.

3.4. Interseccionalidad y liderazgo territorial: diversidad de experiencias

La interseccionalidad permite comprender cómo múltiples ejes de desigualdad se entrelazan y producen experiencias diferenciadas de discriminación, ventaja o vulnerabilidad (Crenshaw, 1989, 1991). En la dirección pública, esta perspectiva resulta relevante porque evita tratar a las mujeres como una categoría homogénea y, en cambio, examina cómo se construyen las trayectorias directivas bajo arreglos institucionales que distribuyen oportunidades, reconocimiento y recursos de manera desigual. La interseccionalidad no solo constituye un enfoque descriptivo, sino también un marco para analizar mecanismos institucionales (reglas formales e informales, criterios de idoneidad, redes de patrocinio, violencia y estigmas) que afectan de manera diferenciada a las mujeres según sus posiciones sociales (Collins y Bilge, 2016; Hankivsky *et al.*, 2014).

Una derivación metodológica importante (particularmente útil para el análisis territorial) consiste en comprender

la interseccionalidad como una herramienta de análisis de política pública y de diseño institucional, y no únicamente como una categoría interpretativa. En ese sentido, el enfoque de *intersectionality-based policy analysis* propone examinar cómo los problemas públicos y las respuestas institucionales producen efectos diferenciados al interactuar con historias, relaciones de poder, experiencias cotidianas y posiciones sociales diversas, evitando soluciones aparentemente neutrales que tienden a beneficiar de manera desproporcionada a quienes ya se encuentran más cerca del poder (Hankivsky *et al.*, 2014). Aplicado al liderazgo territorial, esto implica observar con precisión quiénes logran una voz efectiva en el nivel local; qué costos diferenciales enfrentan distintas mujeres para sostener autoridad; y qué rutinas administrativas (horarios, lenguajes, formatos de participación y requisitos de experiencia) reproducen exclusión aun cuando la norma declare igualdad.

El liderazgo territorial, por su parte, remite a formas de conducción pública que se ejercen desde y para el territorio, particularmente en gobiernos subnacionales, instancias comunitarias y arreglos de gobernanza local donde la autoridad se legitima tanto por el cargo como por la capacidad de articular actores, gestionar conflictos y sostener cooperación en condiciones de recursos limitados y alta proximidad social. En contextos de gobernanza multinivel, el liderazgo territorial no se reduce al carisma o a destrezas individuales, sino que depende de la capacidad de construir coaliciones, equilibrar reglas formales e informales, activar aprendizajes colectivos y habilitar arreglos institucionales que hagan posible la coordinación entre Estado, sociedad civil y sector privado (Horlings, 2018; Sotarauta y Beer, 2017). Desde esta perspectiva, incorporar una mirada feminista e interseccional a los estudios de liderazgo territorial permite indagar quiénes quedan fuera de esos circuitos de autoridad y por qué, así como comprender cómo se abren o se cierran futuros posibles de gobernanza en territorios marcados por desigualdades (Ormerod, 2025).

Desde esta perspectiva, el liderazgo de mujeres indígenas y afrodescendientes permite observar con claridad la dimensión interseccional del poder territorial. En América Latina, las mujeres

indígenas han sostenido liderazgos sociopolíticos decisivos en la defensa del territorio, la biodiversidad, la autonomía y los saberes, enfrentando simultáneamente sexismo, racismo y desigualdad económica, además de riesgos específicos asociados con la criminalización y la violencia contra defensoras (Cepal, 2014/2015). Esta evidencia resulta relevante por dos razones: primero, porque muestra que el liderazgo territorial femenino no surge únicamente desde la estructura estatal, sino también desde repertorios comunitarios y organizativos que disputan la agenda pública desde abajo; y, segundo, porque expone los costos diferenciados de sostener autoridad cuando el poder se ejerce desde identidades racializadas y territorios históricamente periféricos (Collins y Bilge, 2016).

En el caso ecuatoriano, el reconocimiento público internacional de lideresas amazónicas y andinas evidencia cómo los liderazgos territoriales pueden incidir en agendas estatales vinculadas con derechos, consulta, ambiente y cuidado del territorio, incluso sin ocupar cargos formales. Estos liderazgos impulsan al Estado a responder frente a conflictos socioambientales con impactos directos sobre la gobernanza y la legitimidad institucional.

En el nivel subnacional, además, la evidencia regional confirma que la representación de mujeres continúa siendo más baja en gobiernos locales que en otros ámbitos, con brechas persistentes en las máximas autoridades municipales y en los órganos deliberativos locales. Un informe regional reciente sobre mujeres en gobiernos locales (basado en el indicador ODS 5.5.1b) muestra que la región avanza de manera insuficiente hacia la paridad y que, al ritmo actual, resulta improbable alcanzar este objetivo para 2030 sin medidas más ambiciosas de acción afirmativa, mejoras en los sistemas de información y reformas institucionales (ONU Mujeres, 2023; Cepal, 2023). El territorio suele ser el espacio donde se produce la mayor proximidad entre Estado y ciudadanía (servicios, planificación y seguridad cotidiana), pero también donde se expresan con mayor intensidad redes informales, resistencias culturales y violencia política de género, factores que condicionan el acceso, la permanencia y la efectividad de las mujeres que lideran.

Una lectura interseccional permite comprender por qué estas brechas no afectan a todas las mujeres de la misma manera. En territorios rurales o amazónicos, por ejemplo, las barreras se intensifican por el menor acceso a redes, financiamiento, formación especializada y visibilidad mediática; en paralelo, los mandatos de cuidado y la precariedad de infraestructura institucional incrementan el costo de sostener carreras públicas. Asimismo, en ciudades con altos niveles de conflictividad, crimen organizado o polarización, las mujeres (en particular jóvenes, indígenas, afrodescendientes o provenientes de sectores populares) enfrentan mayores riesgos de hostigamiento y sanción reputacional, incluidas formas digitalizadas de violencia política. Desde el punto de vista del diseño institucional, estas condiciones obligan a comprender la igualdad en liderazgo territorial como un problema de capacidad estatal y protección democrática, no como una cuestión de resiliencia individual (Hankivsky *et al.*, 2014).

En consecuencia, analizar a las mujeres en la dirección pública desde la interseccionalidad y el territorio exige desplazar el foco desde la mera presencia hacia la autoridad efectiva: quién puede decidir, con qué recursos, bajo qué reglas y con qué márgenes de maniobra en la implementación. La conducción territorial se ejerce mediante articulación y cooperación entre actores diversos, y su efectividad depende de arreglos institucionales que sostienen coordinación, aprendizaje y legitimidad (Horlings, 2018; Sotarauta y Beer, 2017). Si ese entramado está atravesado por desigualdades interseccionales, la consecuencia es doble: se limitan las trayectorias de mujeres diversas hacia posiciones de decisión y, al mismo tiempo, se empobrece la gobernanza local al reducir la pluralidad de perspectivas necesarias para abordar problemas complejos (Cepal, 2023; ONU Mujeres, 2023).

Un punto adicional (clave para una lectura institucional del liderazgo territorial) es que la interseccionalidad no opera únicamente como barrera de entrada, sino también como condicionante de la permanencia y de la capacidad de desplegar liderazgo en el cargo. En territorios donde la gobernanza depende de coaliciones y arreglos frágiles, el liderazgo se sostiene mediante legitimidad

relacional: desde la credibilidad ante organizaciones comunitarias, actores económicos y burocracias locales, además de la autoridad formal del puesto. Esa legitimidad se construye y disputa en el tiempo, y el liderazgo efectivo requiere habilitar acuerdos y aprendizajes colectivos, particularmente cuando existen intereses en tensión (Horlings, 2018; Sotarauta y Beer, 2017). En ese terreno, las mujeres que además enfrentan racismo, estigmas territoriales o desigualdad socioeconómica suelen cargar con mayores exigencias probatorias y menor tolerancia al error, lo que afecta su margen de maniobra real y, en ocasiones, su continuidad.

La interseccionalidad aporta un criterio analítico indispensable para comprender la diversidad de experiencias del liderazgo femenino en la gestión pública, mientras que el enfoque territorial permite observar dónde la gobernanza se desarrolla de manera más directa: en los espacios donde se negocian la vida cotidiana, los servicios públicos y los conflictos socioambientales. Integrar ambas perspectivas fortalece el hilo argumental sobre gobernanza y valor público: una dirección pública que aspire a producir valor público sostenible requiere ampliar no solo la presencia de mujeres, sino también las condiciones institucionales para que mujeres en su diversidad (indígenas, afrodescendientes, rurales, jóvenes, con discapacidad, migrantes, entre otras) puedan ejercer autoridad efectiva en territorios atravesados por desigualdades persistentes.

3.5. Factores organizacionales que fortalecen o limitan el liderazgo femenino

La discusión sobre liderazgo femenino en la gestión pública pierde potencia explicativa si se agota en atributos individuales o si se limita a constatar brechas de representación. En el terreno empírico, el problema decisivo suele ser organizacional; es decir, cómo el Estado define y distribuye oportunidades, autoridad y reconocimiento en la cúspide directiva, y qué costos institucionales impone (de manera diferencial) al ejercicio de la dirección por parte de las mujeres.

En este sentido, el liderazgo no ocurre en el vacío, sino dentro de organizaciones con reglas formales, rutinas de gestión del talento, culturas de mando, redes informales y marcos de evaluación que pueden habilitar o bloquear trayectorias directivas. La teoría de las organizaciones generizadas plantea, precisamente, que las estructuras burocráticas y los sistemas de carrera no son neutros, sino que incorporan supuestos sobre el trabajador o trabajadora ideal, sobre la autoridad legítima y sobre las trayectorias esperables, reproduciendo desigualdades de género incluso cuando se invocan principios de mérito e imparcialidad (Acker, 1990).

Esto tiene un vínculo directo con la gobernanza y el valor público. La creación de valor público exige capacidad operativa, legitimidad y apoyo, además de dirección estratégica (Moore, 1995). Cuando las organizaciones públicas restringen el acceso de las mujeres a la alta dirección o las ubican en condiciones de autoridad frágil (alta vigilancia, hostilidad, aislamiento o menor patrocinio), el Estado no solo reproduce desigualdad, sino que también compromete sus condiciones de desempeño, aprendizaje y legitimidad democrática. Organismos internacionales han resaltado que el liderazgo equilibrado por género y la eliminación de barreras implícitas y explícitas forman parte de una gobernanza más confiable e inclusiva (OCDE, 2016). En el plano regional, el BID ha mostrado que, aun donde existen normas y mecanismos formales de transversalización, persisten cuellos de botella en los niveles superiores de la administración central, lo que refuerza la idea de que el reto corresponde al diseño organizacional y no únicamente a la disponibilidad de talento (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

En esta sección se analizan dos conjuntos de factores: aquellos que fortalecen el liderazgo femenino (condiciones organizacionales que amplían el acceso, la autoridad efectiva y la permanencia) y aquellos que lo limitan (sesgos, arreglos informales y costos diferenciales asociados al ejercicio del poder). El argumento central es que la igualdad sustantiva en la dirección pública se alcanza mediante el ajuste de los mecanismos institucionales que ordenan la carrera directiva, la selección, la evaluación, la asignación

de roles estratégicos, la protección frente a la violencia y el acoso, y las culturas de deliberación y aprendizaje.

3.5.1. Factores organizacionales que fortalecen el liderazgo femenino: reglas operativas, capacidades institucionales y entornos habilitantes

Un primer factor fortalecedor es la existencia de una arquitectura institucional de igualdad que se traduzca en reglas operativas y rendición de cuentas, más allá del simbolismo. La Recomendación de la OCDE sobre igualdad de género en la vida pública propone una estrategia de gobierno completo que combine liderazgo político-administrativo, mecanismos de rendición de cuentas, herramientas para la transversalización y evidencia para decisiones inclusivas, incluyendo la remoción de barreras implícitas y explícitas (OCDE, 2016). Este punto es crucial en la alta dirección, ya que, sin instrumentos que hagan observable la trayectoria directiva, los sesgos pueden quedar naturalizados o invisibilizados. La igualdad se vuelve declarativa si no existen indicadores, trazabilidad y mecanismos de corrección institucional en las etapas donde se concentran las decisiones.

Un segundo factor fortalecedor es el diseño de procesos de selección y promoción con criterios claros, estructurados y auditables. En el campo de la psicología organizacional existe un consenso robusto: cuando las evaluaciones dependen de impresiones o criterios ambiguos, aumenta la probabilidad de sesgos y se reduce la equidad. La evidencia experimental es particularmente contundente: Moss-Racusin *et al.* (2012) mostraron que, ante expedientes idénticos, los evaluadores calificaron al candidato hombre como más competente y contratable que a la candidata mujer, además de ofrecerle un salario inicial superior y mayor apoyo de mentoría (Moss-Racusin *et al.*, 2012). Estos hallazgos no prueban que toda selección pública sea sesgada, pero sí respaldan una inferencia institucional prudente: en entornos de competencia por posiciones de mando, los sesgos pueden operar incluso sin intención discriminatoria; por ello, el diseño procedimental resulta determinante.

En esa línea, se destaca la superioridad de las entrevistas estructuradas (preguntas estandarizadas, rúbricas y anclajes conductuales), ya que mejoran la validez y reducen la arbitrariedad frente a entrevistas no estructuradas, donde la afinidad y los estereotipos tienen mayor espacio para operar (Levashina *et al.*, 2014). En el sector público, esto se traduce en una regla práctica: para fortalecer la igualdad en la alta dirección, las fases menos formalizadas (entrevistas, deliberación final, apreciaciones sobre “liderazgo” o “encaje”) deben convertirse en procesos más transparentes y verificables.

Un tercer factor fortalecedor se relaciona con la revisión del lenguaje y las señales presentes en perfiles y convocatorias. Gaucher *et al.* (2011) demostraron que el uso de lenguaje codificado en clave masculina en anuncios de empleo reduce la percepción de pertenencia y la atracción de las mujeres hacia esos puestos, aun cuando las habilidades requeridas sean similares (Gaucher *et al.*, 2011). En la dirección pública, donde los perfiles pueden construir un ideal de autoridad asociado con la mano dura, la agresividad competitiva o la disponibilidad total, esta evidencia resulta relevante porque muestra que la desigualdad puede comenzar antes del concurso, en la forma en que la organización comunica qué tipo de liderazgo considera legítimo. Ajustar perfiles hacia competencias verificables (gestión estratégica, coordinación, integridad, conducción de equipos y decisiones basadas en evidencia) genera un doble valor público: amplía el universo de candidaturas y mejora la consistencia de la evaluación.

Un cuarto factor fortalecedor es la disponibilidad de patrocinio y redes de apoyo dentro de la institución. En la alta dirección, el desempeño técnico es necesario, pero rara vez suficiente; el acceso a proyectos de alta visibilidad, la circulación de reputación y la apertura de oportunidades dependen también de redes y mecanismos de patrocinio. Cuando las mujeres quedan fuera de esos circuitos (por homosociabilidad masculina o por prácticas informales de confianza), su autoridad formal puede convertirse en un poder frágil.

En términos organizacionales, fortalecer el liderazgo femenino implica diseñar mecanismos que distribuyan oportunidades de exposición y responsabilidad estratégica (comités presupuestarios, coordinación intersectorial, gestión de crisis y misiones de alto impacto), de modo que el capital directivo no se concentre en trayectorias masculinizadas. Esta idea se conecta con un hallazgo regional clave: el BID muestra que las oportunidades de acumulación de poder y trayectoria no están distribuidas de forma homogénea (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Un quinto factor fortalecedor es la existencia de entornos de trabajo seguros, con prevención y respuesta efectiva frente a la violencia y el acoso. La violencia y el acoso no son ruidos del sistema, sino tecnologías informales de control del poder: definen quién puede ejercer autoridad sin asumir costos adicionales. El Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluida la violencia y el acoso por razón de género (OIT, 2019; OIT, 2023). Cuando una organización pública no ofrece canales confiables, protección frente a represalias y sanciones efectivas, se generan incentivos para la autocensura, la retirada estratégica y, en el límite, la renuncia. Esto impacta directamente en la permanencia y en la disponibilidad de mujeres para asumir puestos de máxima exposición. Desde la lógica del valor público, un entorno inseguro degrada la capacidad operativa (por rotación y pérdida de talento), afecta la legitimidad y erosiona la confianza interna.

Un sexto factor fortalecedor, estrechamente vinculado al rendimiento institucional, es la seguridad psicológica y el clima de aprendizaje. Edmondson (1999) mostró que los equipos con seguridad psicológica (capacidad de hablar, disentir, reconocer errores y pedir ayuda sin temor) desarrollan mayores capacidades de aprendizaje y mejor desempeño (Edmondson, 1999). En organizaciones públicas complejas, donde la gobernanza exige coordinación y deliberación, esta condición resulta relevante para las mujeres directivas porque reduce el costo de ejercer autoridad en contextos donde su legitimidad puede ser más cuestionada y habilita estilos de liderazgo colaborativos orientados a la evidencia. Dicho

de manera directa: sin seguridad psicológica, la organización castiga la voz; y cuando castiga la voz, restringe la calidad de la decisión pública.

Finalmente, se fortalece el liderazgo femenino mediante diseños institucionales de conciliación y corresponsabilidad que no penalicen trayectorias profesionales asociadas con la maternidad o los cuidados. La evidencia sobre la penalización por maternidad muestra que las madres reciben evaluaciones y oportunidades menos favorables, aun con perfiles equivalentes, lo que afecta la contratación y la promoción (Correll *et al.*, 2007). Cuando la organización define el compromiso como disponibilidad total, continuidad lineal y flexibilidad unilateral, convierte la desigualdad social del cuidado en una desventaja organizacional. En cambio, políticas de flexibilidad con garantías, licencias parentales efectivas y métricas de desempeño no basadas en el presencialismo reducen la pérdida de talento femenino y amplían la base de liderazgo del Estado, con retornos claros en capacidad directiva.

3.5.2. Factores organizacionales que limitan el liderazgo femenino: sesgos persistentes, poder informal y costos diferenciales de la autoridad

Entre los factores limitantes, el más persistente es la reproducción de sesgos en la evaluación del liderazgo, incluso en contextos que se declaran meritocráticos. Existe un desajuste percibido entre el rol de género femenino y los roles de liderazgo, lo que genera dos formas de prejuicio: una menor valoración de las mujeres como potenciales líderes y una evaluación más negativa de las conductas de liderazgo cuando son ejercidas por mujeres (Eagly y Karau, 2002). En la dirección pública, esto se manifiesta en códigos cotidianos de legitimidad: se exige a las mujeres demostrar competencia con mayor densidad probatoria, se amplifica el impacto de sus errores y se restringe su margen de autoridad incuestionada. Este patrón se vuelve más severo en sectores masculinizados (finanzas,

infraestructura, seguridad), donde el repertorio de mando suele asociarse culturalmente con masculinidades de control.

Una segunda limitante es la paradoja de la meritocracia. Cuando una cultura organizacional promueve intensamente la idea de que todo se decide por mérito, puede reducir la vigilancia sobre los sesgos y, de manera paradójica, producir decisiones más sesgadas. Castilla y Benard (2010) desarrollan y prueban empíricamente este argumento, mostrando que el discurso meritocrático puede funcionar como cobertura para decisiones subjetivas (Castilla y Benard, 2010). En el sector público, la implicación es crítica: los concursos y procedimientos son necesarios para limitar la arbitrariedad, pero no garantizan neutralidad si no se auditan resultados por género, si no se revisan las etapas de mayor discrecionalidad (entrevista, deliberación final) y si no existen mecanismos de corrección institucional cuando la brecha se reproduce.

Una tercera limitante es la persistencia de redes informales de poder (homosociabilidad, “circuitos de confianza” y decisiones en espacios no formales) que tienden a excluir a quienes no pertenecen al grupo dominante. Este tipo de poder informal crea una brecha entre autoridad formal y poder real, ya que una mujer puede ocupar un cargo de alta jerarquía y, aun así, enfrentar bloqueo pasivo, desinformación selectiva, aislamiento y menor acceso a apoyos internos para implementar cambios. En clave de gobernanza, esto afecta la capacidad operativa y la coherencia institucional: las decisiones no dependen únicamente del organigrama, sino de quién controla información, reputación y respaldo interno.

Un cuarto limitante es la penalización por maternidad y cuidados, que se convierte en un techo funcional cuando la organización premia la disponibilidad total y la continuidad lineal. Correll *et al.* (2007) ofrecen evidencia robusta sobre cómo la maternidad activa penalizaciones en contratación y evaluación (Correll *et al.*, 2007). En la alta dirección pública, donde las crisis y los tiempos políticos suelen exigir intensificación de jornadas, el diseño institucional puede convertir la conciliación en un costo reputacional. Las mujeres anticipan sanciones por solicitar flexibilidad o utilizar

licencias y ajustan su comportamiento (no postular, aceptar carteras menos demandantes o retrasar el salto a la cúspide). Esto produce una pérdida silenciosa de liderazgo y, al mismo tiempo, sostiene la narrativa falsa de que no existen candidatas suficientes.

Un quinto limitante es la violencia y el acoso en entornos laborales y en la arena político-organizacional, amplificadas actualmente por dinámicas digitales. La OIT enfatiza que el Convenio 190 es el primer tratado internacional que reconoce el derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluyendo la violencia y el acoso por razón de género (OIT, 2019; OIT, 2023). Cuando estas prácticas no se previenen o se toleran, el liderazgo femenino se convierte en una actividad de alto riesgo. El resultado no es únicamente un daño individual, sino también una erosión de la capacidad estatal por rotación, autocensura y pérdida de confianza interna. Desde una perspectiva de valor público, la tolerancia al acoso constituye una falla de integridad organizacional: compromete la legitimidad, deteriora el clima laboral y reduce el rendimiento colectivo.

Un sexto limitante es la segmentación del poder. Aun cuando aumenta la presencia femenina en la dirección pública, esta puede concentrarse en carteras sociales o en posiciones con menor control sobre recursos estratégicos. A escala global, ONU Mujeres documenta la persistente subrepresentación de mujeres en ministerios y, particularmente, en áreas consideradas estratégicas o “duras”, lo que limita su capacidad de incidencia en núcleos de decisión (UN Women, 2025a; UN Women, 2025b). Este patrón tiene una consecuencia estructural: reduce la acumulación de capital directivo para futuras posiciones de máxima jerarquía y reproduce la idea de que la autoridad sustantiva pertenece a un perfil masculinizado.

3.5.3. Implicaciones para gobernanza y valor público: del diagnóstico organizacional a una agenda institucional de igualdad sustantiva

La discusión anterior permite una conclusión central: el liderazgo femenino en la gestión pública se fortalece cuando la organización reduce la discrecionalidad, transparenta el mérito y garantiza condiciones para el ejercicio de la autoridad; y se limita cuando el Estado opera con reglas formalmente neutrales, pero permeables a sesgos, redes informales y costos diferenciales asociados al poder. Esto debe leerse como un problema de gobernanza institucional y de valor público: no es solo un déficit de igualdad, sino también un déficit de capacidad estatal para utilizar plenamente su capital humano y sostener legitimidad democrática en la conducción de lo público. Moore enfatiza que crear valor público requiere alinear propósito, legitimidad y capacidad operativa (Moore, 1995). Una dirección pública que excluye o desgasta sistemáticamente a las mujeres en la cúspide pierde en esas tres dimensiones: a) reduce capacidades por pérdida de talento; b) debilita legitimidad por inequidad visible; y c) afecta el propósito público al limitar la diversidad de perspectivas en la toma de decisiones.

La agenda organizacional de igualdad sustantiva en la alta dirección puede formularse en cuatro movimientos institucionales integrados:

Gobernar la trayectoria directiva con evidencia. El Estado debe poder responder, con datos, en qué tramo se pierde representación femenina: postulación, preselección, entrevista, lista corta, designación final o permanencia. Esto es consistente con la orientación de la OCDE hacia herramientas y evidencia para decisiones inclusivas y rendición de cuentas (OCDE, 2016), así como con la contribución del BID al medir los niveles superiores de la administración central y evidenciar cuellos de botella (Naranjo Bautista *et al.*, 2022). Sin observabilidad, la desigualdad se normaliza; con observabilidad, se vuelve gobernable.

Reducir la arbitrariedad en fases blandas. Las entrevistas estructuradas, las rúbricas, las actas motivadas y la trazabilidad no son tecnicismos, sino mecanismos de justicia organizacional y de calidad de decisión. La evidencia respalda que una mayor estructura mejora la validez y limita sesgos (Levashina *et al.*, 2014). Esto debe complementarse con la revisión del lenguaje y de los perfiles, dado que las señales masculinizadas afectan la atracción y el sentido de pertenencia de las mujeres hacia posiciones de liderazgo (Gaucher *et al.*, 2011).

Asegurar condiciones para el ejercicio del poder. El liderazgo no se limita al acceso al cargo, sino que implica capacidad real de conducción. Esto requiere prevención y respuesta efectiva frente a la violencia y el acoso (OIT, 2019; OIT, 2023), así como la construcción de climas de deliberación y seguridad psicológica que favorezcan el aprendizaje institucional (Edmondson, 1999). Sin estas condiciones, la igualdad se vuelve frágil: se ingresa formalmente, pero se expulsa en la práctica.

Actualizar el modelo de mérito para hacerlo compatible con la igualdad sustantiva. El mérito debe definirse a partir de competencias verificables y desempeño, no mediante criterios o aproximaciones culturalmente generizados. En consecuencia, el diseño institucional debe reconocer que la penalización por maternidad constituye un sesgo real con efectos sobre contratación y promoción (Correll *et al.*, 2007), y corregirlo mediante corresponsabilidad, flexibilidad con garantías y evaluación basada en resultados.

En conjunto, estos movimientos permiten evitar dos riesgos que suelen desviar la discusión pública. El primero es el tokenismo, entendido como la presentación de avances simbólicos (una o pocas mujeres visibles) como evidencia de igualdad, sin redistribuir poder real ni modificar las reglas del juego. El segundo es la falsa dicotomía entre “paridad y mérito”. La evidencia sugiere que este dilema se supera cuando el mérito se vuelve auditable y equitativo, y cuando la igualdad se gestiona mediante instrumentos institucionales, no como una exhortación moral. En otras palabras, una dirección pública que fortalece el liderazgo femenino

no concede espacios, sino que mejora su propia gobernanza, eleva su capacidad operativa y fortalece la legitimidad necesaria para crear valor público en contextos complejos y demandantes.

Con el fin de sintetizar la discusión desarrollada (y hacer visible el vínculo entre reglas de carrera, poder informal y condiciones de ejercicio del mando), la tabla 9 sistematiza los principales factores organizacionales que, según la evidencia académica y comparada, tienden a fortalecer o limitar el liderazgo femenino en la alta dirección pública.

Tabla 9

Factores organizacionales que fortalecen o limitan el liderazgo femenino en la alta dirección pública

Dimensión organizacional (qué se gobierna)	Factores que fortalecen (mecanismo)	Factores que limitan (mecanismo)
Gobernanza institucional de la igualdad (capacidad, reglas y rendición de cuentas)	Estrategias gobierno completo, responsabilidades claras, metas verificables, monitoreo y rendición de cuentas; uso de evidencia para decisiones inclusivas.	Igualdad declarativa (cumplimiento simbólico), ausencia de indicadores por jerarquía y falta de corrección cuando persisten brechas.
Selección y promoción en alta dirección (cómo se define y aplica el mérito)	Perfiles por competencias, criterios explícitos, entrevistas estructuradas, actas motivadas y trazabilidad del proceso.	Criterios ambiguos, entrevistas no estructuradas, predominio del “encaje cultural” y la afinidad; sesgos en etapas finales.
Señales de elegibilidad y pertenencia (quién se siente llamado/a a postular)	Convocatorias con lenguaje no codificado por género; descripción de competencias observables y resultados esperados.	Lenguaje masculinizado que reduce la percepción de pertenencia y el atractivo de los puestos para las mujeres; ideal directivo implícitamente masculino.

Dimensión organizacional (qué se gobierna)	Factores que fortalecen (mecanismo)	Factores que limitan (mecanismo)
Redes, patrocinio y capital reputacional (acceso a oportunidades de alta visibilidad)	Patrocinio y mentoría estratégica; asignación transparente de proyectos troncales; acceso a comités y misiones de alto impacto.	Old boys' club, homosociabilidad, exclusión de circuitos informales; autoridad formal sin poder real.
Condiciones de permanencia y seguridad para liderar (entorno libre de violencia y acoso)	Prevención y respuesta efectiva; canales confiables de denuncia; protección contra represalias y sanción.	Normalización del acoso; impunidad; autocensura o salida; desgaste diferencial del liderazgo femenino.
Clima de deliberación y aprendizaje (calidad de la decisión pública)	Seguridad psicológica, disenso técnico protegido, cultura de aprendizaje y mejora continua.	Penalización de la voz, interrupciones y deslegitimación, castigo más severo al error y bloqueo pasivo de la autoridad.
Conciliación y corresponsabilidad (diseño de carrera y disponibilidad)	Flexibilidad con garantías; licencias parentales efectivas; evaluación basada en resultados (no en presencialismo).	Carrera diseñada como “disponibilidad total”; penalización por cuidados y maternidad; freno en el tramo medio-alto.

Fuente: Elaboración propia con base en Acker (1990), Castilla y Benard (2010), Correll *et al.* (2007), Edmondson (1999), Eagly y Karau (2002), Gaucher *et al.* (2011), Moss-Racusin *et al.* (2012), OIT (2019) y OCDE (2016) y.

Capítulo 4

Retos, innovaciones y agenda futura para la igualdad sustantiva en la dirección pública

La igualdad sustantiva en la alta dirección del Estado (es decir, la participación equilibrada y con poder real de las mujeres en los puestos decisorios del sector público) enfrenta en el siglo XXI importantes desafíos, pero también impulsa innovaciones y exige una agenda de futuro. En este capítulo se analizan, con un enfoque interseccional y una mirada crítico-comparada latinoamericana, los principales retos culturales, organizacionales y de poder que dificultan el liderazgo público femenino.

A continuación, se exploran políticas y estrategias de desarrollo del liderazgo femenino (incluyendo formación, mentoría y redes de mujeres), evaluando su efectividad en diversos contextos. Seguidamente, se aborda la innovación en la gestión pública y la inclusión digital con enfoque de género como vías para acelerar la igualdad, examinando brechas y buenas prácticas en la región. Luego, se plantea una visión hacia una dirección pública interseccional y transformadora que replantee las estructuras de poder, incorporando la diversidad de las mujeres y promoviendo un liderazgo inclusivo. Con base en los hallazgos, se propone una agenda de investigación y acción pública para alcanzar la igualdad sustantiva, delineando líneas futuras de trabajo académico y político en el campo del liderazgo público femenino en América Latina.

4.1. Desafíos culturales, organizacionales y de poder

La igualdad sustantiva en la alta dirección pública (entendida como participación equilibrada de mujeres en posiciones decisorias con poder efectivo, condiciones de permanencia no diferenciadas y capacidad real de conducción) enfrenta obstáculos persistentes que no se disuelven únicamente mediante marcos normativos o aumentos puntuales de representación. En la práctica, la brecha se reproduce cuando las organizaciones públicas mantienen culturas de autoridad masculinizadas, diseños de carrera basados en disponibilidad total y formas informales de asignación de oportunidades (redes, patrocinio y reputación) que operan

como filtros de acceso a la alta dirección. Esto coincide con el enfoque regional que ha identificado nudos estructurales que se refuerzan entre sí, como los patrones culturales patriarcales y la cultura del privilegio, la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, así como la concentración del poder en el ámbito público (Cepal, 2024).

Avanzar exige un enfoque de gobierno completo, mecanismos efectivos de rendición de cuentas, herramientas y evidencia para decisiones inclusivas, y la remoción de barreras explícitas e implícitas, incluidos los estereotipos (OCDE, 2016). Esto es crítico en la alta dirección, donde la legitimidad no se sostiene únicamente en reglas formales; también depende de la reputación, las redes y el reconocimiento informal, ámbitos en los que los sesgos pueden operar con intensidad sin dejar trazabilidad administrativa.

4.1.1. Persistencia cultural: autoridad masculinizada, estereotipos y cultura del privilegio

El primer desafío es cultural y transversal: la dirección pública se inscribe en sociedades que asignan legitimidad diferenciada a quienes ejercen autoridad, y esa asignación suele estar codificada por género. Parte del sesgo se explica porque el liderazgo se asocia con atributos agénticos (firmeza, dominancia y control), mientras que el estereotipo femenino enfatiza cualidades comunales (cuidado y cooperación).

En las organizaciones públicas, estos sesgos no suelen aparecer como discriminación abierta, sino como microprácticas acumulativas, tales como interrupciones, atribución diferencial de logros, exigencias probatorias más altas y menor tolerancia al error. Incluso cuando las normas se presentan como neutrales, la figura del directivo o directiva ideal suele descansar en supuestos de disponibilidad total, carrera continua y estilos de conducción históricamente masculinizados (Acker, 1990). Así, la igualdad formal puede coexistir con una desigualdad persistente en legitimidad, influencia y margen real de maniobra.

La cultura del privilegio añade una dimensión regional: el acceso al poder suele estar mediado por redes de confianza

y homosociabilidad que tienden a reproducir afinidades de género, clase y trayectoria. En ese contexto, la presencia de mujeres puede concentrarse en áreas sociales o vinculadas con el cuidado, mientras que carteras estratégicas (economía, infraestructura, seguridad y regulación) permanecen masculinizadas. Esta segmentación no es únicamente simbólica; afecta la acumulación de capital directivo para futuras posiciones de máxima jerarquía, porque las trayectorias típicas hacia los niveles superiores se construyen en espacios con presupuesto, capacidad regulatoria o capacidad coercitiva del Estado.

4.1.2. Barreras organizacionales: diseño de carrera, meritocracia opaca y redes de patrocinio

El segundo desafío es organizacional. Incluso con compromisos de igualdad, la implementación suele fallar cuando estos no se traducen en responsabilidades verificables (metas, indicadores y rendición de cuentas) o cuando los procesos de selección y promoción conservan etapas blandas con altos niveles de discrecionalidad. La evidencia muestra que, en contextos donde se invoca la meritocracia como rasgo identitario, puede operar la paradoja de la meritocracia: el discurso de imparcialidad reduce la vigilancia sobre los sesgos y abre margen para decisiones subjetivas que terminan perjudicando a las mujeres (Castilla y Benard, 2010). Esto resulta especialmente relevante en la alta dirección, donde la reputación, el encaje y el juicio de confianza tienen mayor peso que en niveles medios.

Un segundo mecanismo organizacional es el sesgo en la trayectoria hacia la alta dirección, que no depende únicamente de concursos, sino también de la asignación de proyectos estratégicos, exposiciones de alto impacto y acceso a comités de decisión. En la práctica, el patrocinio (más que la mentoría general) suele habilitar oportunidades decisorias y visibilidad; cuando los circuitos de patrocinio están masculinizados, el ascenso femenino se vuelve más lento y frágil.

A esto se suma un obstáculo frecuentemente subestimado: el lenguaje institucional que define pertenencia. La evidencia

experimental muestra que el uso de lenguaje codificado por género en anuncios y descripciones de roles reduce la percepción de encaje y la atracción hacia posiciones asociadas con atributos masculinizados (Gaucher *et al.*, 2011). En el sector público, esto se traduce en perfiles de puesto que privilegian atributos agénticos de manera excesiva y desvalorizan competencias relacionales críticas para la gobernanza (coordinación, negociación y trabajo intersectorial), reforzando sesgos desde las etapas iniciales de acceso.

Asimismo, la injusta organización social del cuidado tiene un correlato organizacional directo: muchas carreras públicas continúan operando bajo un modelo de disponibilidad total y presencia-lismo. Ante perfiles similares, las madres pueden ser evaluadas como menos competentes o comprometidas y recibir menores probabilidades de contratación o menores salarios (Correll *et al.*, 2007). Desde la perspectiva de la igualdad sustantiva, el problema no consiste únicamente en contar con políticas de conciliación, sino en transformar el estándar implícito del liderazgo para que el ejercicio de la autoridad no dependa del sacrificio diferencial de la vida personal según el género.

4.1.3. Poder, resistencia y violencia: de la exclusión informal a la violencia política y digital

El tercer desafío se ubica en el núcleo del poder. La igualdad sustantiva requiere no solo acceso, sino también capacidad real de decidir y sostener autoridad. En la alta dirección, las resistencias suelen operar como estrategias de control: bloqueo pasivo, desinformación selectiva, sabotaje reputacional, dobles estándares y aislamiento en redes informales. Estas dinámicas se intensifican en contextos de crisis, polarización o alta rotación, donde el liderazgo se ejerce bajo un escrutinio ampliado y con menor tolerancia a la experimentación.

En este punto, la violencia y el acoso en el mundo del trabajo adquieren relevancia estructural, no accesoria. Los documentos de política de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

han precisado que este estándar comprende distintas formas de violencia y acoso (física, psicológica, sexual y económica) y que se extiende a lugares y circunstancias vinculados con el trabajo, lo que refuerza su pertinencia para instituciones públicas con alta exposición y asimetrías de poder (OIT, 2023). Si los mecanismos de prevención, denuncia y sanción son débiles o poco confiables, la igualdad se vuelve frágil: aumenta el costo de permanecer en el cargo, se incentiva la autocensura y se incrementa la probabilidad de salida temprana.

En el campo político-institucional, la violencia contra las mujeres en política ha sido documentada como un fenómeno que limita la participación plena, desalienta aspiraciones y erosiona la democracia. ONU Mujeres ha desarrollado orientaciones específicas para prevenirla y atenderla (UN Women, 2021b). Aunque la alta dirección pública no siempre es electiva, sí constituye un espacio de exposición pública (medios de comunicación, controversias y redes sociales), por lo que las mujeres directivas pueden quedar expuestas a hostigamiento y campañas de deslegitimación.

La dimensión digital reconfigura la disputa por legitimidad: el hostigamiento facilitado por tecnologías (amenazas, campañas coordinadas, *doxing*, suplantación y difusión de desinformación) puede desplazar el debate desde los resultados de gestión hacia atributos personales, vida privada o estereotipos. En términos de gobernanza, el daño es doble: se desalienta la aspiración a cargos de alta exposición y se incentiva un liderazgo defensivo que evita decisiones necesarias, pero impopulares, para reducir ataques. Esto empobrece la capacidad estatal, reduce la deliberación y limita la innovación, afectando directamente la producción de valor público.

4.1.4. Violencia, coerción criminal y riesgos de seguridad como barrera de permanencia

La violencia dirigida contra mujeres que ejercen autoridad pública constituye una barrera estructural para la igualdad sustantiva porque no solo dificulta el acceso al poder, sino que encarece

y vuelve más frágil su ejercicio cotidiano. Estas agresiones operan como mecanismos de disciplinamiento orientados a desalentar, restringir o condicionar la actuación de las mujeres en espacios de decisión; sin embargo, esta lógica no se limita a la arena electoral. En la alta dirección pública, la coerción también puede expresarse mediante amenazas, extorsión, hostigamiento, campañas de desprestigio y, en contextos de criminalidad organizada, violencia letal vinculada al control de contratos, recursos o decisiones administrativas estratégicas.

Desde esta perspectiva, el problema no debe comprenderse como un riesgo privado o excepcional, sino como una modalidad de disputa por el poder estatal que afecta de manera diferenciada a las mujeres cuando su autoridad desafía redes patrimoniales, intereses ilícitos o jerarquías masculinizadas de mando (Restrepo Sanín, 2022; Restrepo Sanín, 2020; Sandvik, 2018). Al respecto, el caso ecuatoriano ofrece una señal particularmente alarmante. El asesinato de la directora administrativa-financiera del Hospital Teodoro Maldonado Carbo, en Guayaquil, fue reportado por prensa nacional (*Primicias*, 2025) como un hecho ocurrido en un entorno marcado por denuncias de amenazas, hostigamientos y disputas alrededor de la gestión hospitalaria. Además, el episodio fue seguido por renunciaciones de personal directivo, lo que revela que la violencia no solo destruye una trayectoria individual, sino que también desorganiza capacidades estatales y debilita controles en sectores sensibles.

En una perspectiva comparada, México muestra que el problema puede adquirir mayor visibilidad institucional cuando existen registros y mecanismos de sanción: el Instituto Nacional Electoral (INE) reportó en 2024 un total de 416 registros y 363 sanciones firmes por violencia política contra las mujeres, con fuerte concentración en el ámbito municipal, precisamente donde convergen proximidad territorial, disputas de poder local y exposición a violencia criminal (INE, 2024). Colombia, por su parte, avanzó en 2025 con una ley específica que amplía la protección de la participación de las mujeres también en el ejercicio de la función pública y reconoce, entre otras, la violencia digital y la violencia

vicaria. En conjunto, estos casos muestran que la paridad o la presencia femenina en cargos de decisión no neutralizan por sí mismas los costos de seguridad: en contextos de alta conflictividad, el ejercicio del mando puede convertirse en un punto de exposición diferencial para las mujeres (República de Colombia, 2025).

Para la dirección pública, la implicación es clara: la respuesta no puede reducirse al castigo penal *ex post* ni a exhortaciones generales contra la violencia. Se requiere tratar este problema como una cuestión de gobernanza del talento, integridad institucional y continuidad del Estado. Ello supone, al menos, identificar cargos con exposición alta a coerción (por ejemplo, contratación pública, hospitales, seguridad, justicia, control y regulación); activar protocolos específicos de prevención y evaluación de riesgo; habilitar rutas confidenciales de denuncia y protección que no castiguen la carrera de la persona afectada; incorporar medidas de resguardo también para el entorno familiar cuando existan amenazas indirectas; y registrar administrativamente incidentes, salidas, traslados o renunciaciones vinculadas con violencia, para que el problema deje de permanecer invisible en los sistemas de talento humano. En términos de política pública, una dirección pública igualitaria no solo debe abrir oportunidades de acceso, sino también garantizar condiciones mínimas de seguridad, protección y no regresión para que las mujeres puedan sostener autoridad real en puestos críticos sin pagar por ello un costo diferencial de permanencia (MESECVI y CIM/OEA, 2017; INE, 2024; República de Colombia, 2025).

Para efectos analíticos y de política pública, conviene distinguir los principales tipos de violencia y coerción que afectan a las mujeres directivas, así como las respuestas institucionales que pueden reducir su impacto sobre la permanencia, la integridad y la continuidad estatal, como se muestra en la tabla 10.

Tabla 10

Tipos de violencia y coerción contra mujeres en la dirección pública y acciones institucionales recomendadas

Tipo de violencia o riesgo	Cómo se expresa en la dirección pública	Riesgo institucional asociado	Acciones institucionales recomendadas
Amenazas y hostigamiento directo	Intimidaciones, seguimiento, mensajes amenazantes, presión para alterar decisiones administrativas o desistir de controles.	Autocensura, retiro del cargo y debilitamiento del ejercicio de autoridad.	Protocolos internos de denuncia y respuesta rápida; evaluación de riesgo; medidas de protección inmediatas; registro administrativo del incidente; coordinación con Fiscalía y Policía.
Coerción criminal sobre decisiones administrativas	Presión sobre contratación, compras públicas, control de recursos, autorizaciones, sanciones o nombramientos en sectores sensibles.	Captura institucional, renunciias por miedo y vaciamiento de capacidades en cargos críticos.	Identificación previa de cargos de alto riesgo; protocolos reforzados para sectores expuestos; resguardo físico y digital; trazabilidad reforzada de decisiones; rotación protegida del personal solo cuando no implique un castigo a la trayectoria profesional.
Violencia política de género en el ejercicio de la función pública	Acciones orientadas a impedir, restringir o deslegitimar el ejercicio del cargo por parte de mujeres designadas o ubicadas en niveles decisorios.	Restricción del mandato, erosión de legitimidad y debilitamiento de la representación femenina en espacios de poder.	Rutas específicas de denuncia; articulación con la normativa electoral o administrativa aplicable; sanciones institucionales; monitoreo de reincidencia; difusión de estándares de tolerancia cero.

Tipo de violencia o riesgo	Cómo se expresa en la dirección pública	Riesgo institucional asociado	Acciones institucionales recomendadas
Violencia digital y exposición de datos	Amenazas en redes sociales, campañas de desprestigio sexualizado, <i>doxing</i> , difusión de datos personales o familiares.	Daño reputacional, inseguridad física, retraimiento del espacio público y digital.	Protocolos de ciberseguridad y protección de datos; preservación de evidencia digital; apoyo legal y comunicacional; acompañamiento psicosocial; medidas para proteger información familiar y rutinas personales.
Violencia vicaria o amenazas al entorno familiar	Amenazas o daños dirigidos contra hijas/os, pareja u otras personas cercanas para presionar decisiones o forzar la renuncia.	Mayor coerción emocional, desistimiento del cargo y normalización del costo familiar asociado al liderazgo femenino.	Evaluación ampliada del riesgo; medidas de protección al entorno familiar; rutas confidenciales de atención; coordinación con sistemas de protección; reconocimiento explícito del impacto sobre la permanencia y la trayectoria profesional.
Acoso y violencia en el entorno laboral	Hostilidad sistemática, aislamiento, presiones internas, acoso sexual o laboral y represalias organizacionales.	Desgaste, deterioro del clima laboral y expulsión indirecta de mujeres de puestos de mando.	Aplicación de protocolos laborales conforme a los estándares del Convenio 190 de la OIT; investigación interna con garantías; medidas de resguardo; sanción y reparación; seguimiento para evitar represalias.

Fuente: Elaboración propia con base en MESECVI y CIM/OEA (2017), INE (2017, 2024), Ley 2453 de 2025 de Colombia y Convenio 190 de la OIT.

4.1.5. Por qué estos desafíos importan para gobernanza y valor público

La relevancia de estos desafíos no es solo normativa, sino institucional. Una alta dirección homogénea incrementa el riesgo de puntos ciegos, reduce la sensibilidad ante desigualdades reales y debilita la legitimidad democrática. La OCDE vincula la igualdad de género en la vida pública con mejores condiciones para la confianza y el bienestar, enfatizando que el equilibrio en el liderazgo requiere cambios culturales y organizacionales profundos (OCDE, 2016). La conclusión es directa: cuando el Estado desperdicia talento por barreras estructurales, reduce su capacidad de producir resultados socialmente valiosos con legitimidad y sostenibilidad.

Además, cultura, organización y poder se refuerzan mutuamente: la cultura patriarcal normaliza sesgos; la organización sin métricas ni rendición de cuentas vuelve invisible la desigualdad; y el poder opera como filtro final que disciplina o expulsa a quienes desafían el orden establecido. La tabla 11 presenta el diagnóstico de obstáculos en las dimensiones cultura-organización-poder, mientras que la tabla 12 señala indicadores de alerta temprana. Por ello, el capítulo 4 constituye el espacio para transitar del diagnóstico hacia la innovación: estos retos no se resuelven con exhortaciones, sino mediante rediseños institucionales, políticas de desarrollo de liderazgo y una agenda pública verificable.

Tabla 11

Matriz diagnóstica de obstáculos para la igualdad sustantiva en alta dirección pública (cultura-organización-poder)

Dimensión	Mecanismo central	Cómo opera en la alta dirección	Efecto típico sobre la igualdad sustantiva	Pistas para monitoreo institucional
Cultural	Incongruencia de rol y doble vínculo	Evaluación más estricta de la autoridad femenina; sanción por estilos de liderazgo considerados “no esperados”.	Menor legitimidad informal y menor margen de maniobra. ⁶	Brechas en evaluaciones cualitativas; sesgos en entrevistas; narrativas reputacionales (Eagly y Karau, 2002).
	Organización generizada / “directivo ideal”	Carrera basada en disponibilidad total y trayectoria continuav.	Penalización indirecta por responsabilidades de cuidado; salida o estancamiento.	Rotación diferencial; pérdida en el tramo medio-alto; distribución de horas y cargas (Acker, 1990).
Organizacional	Meritocracia opaca	Etapas blandas (encaje, confianza, valoración subjetiva) amplifican sesgos.	Caída en lista corta y nombramiento final.	Tasa de postulación frente a lista corta y nombramiento desagregada por género (Castilla y Bernard, 2010).
	Lenguaje y codificación de pertenencia	Perfiles de puesto masculinizados en áreas estratégicas o tradicionalmente masculinizadas.	Autoselección y menor postulación femenina.	Auditorías de lenguaje; variaciones en postulación según redacción de perfiles (Gaucher <i>et al.</i> , 2011).

Dimensión	Mecanismo central	Cómo opera en la alta dirección	Efecto típico sobre la igualdad sustantiva	Pistas para monitoreo institucional
Organizacio- nal	Redes y patro- cinio masculi- nizados	Acceso desigual a proyectos estratégicos y espacios de visibilidad.	Menor acumu- lación de capi- tal directivo.	Asignación de proyectos estratégicos; participación en comités y misiones de alto impacto.
Poder	Bloqueo pasi- vo y sabotaje reputacional	Filtrado de información, aislamien- to, dobles estándares y restricciones informales al ejercicio del cargo.	Autoridad for- mal sin poder real.	Registro de decisiones bloqueadas; análisis de re- des internas.
	Coerción criminal sobre decisiones ad- ministrativas	Presión, amenazas, extorsión o violencia letal para forzar decisiones sobre contra- tación, com- pras públicas, control de recursos, au- torizaciones o sanciones en sectores sensibles.	Autocensura, renuncia, debilitamiento de controles, vaciamiento de capacida- des y mayor fragilidad de la permanen- cia femenina en cargos críticos.	Incidentes de amenazas o intimidación por sector; renuncias o traslados vinculados con seguridad; activación de medidas de protección; tiempo de cobertura de vacantes críti- cas; registros de riesgo en contratación, salud, seguri- dad, justicia y regulación.

Dimensión	Mecanismo central	Cómo opera en la alta dirección	Efecto típico sobre la igualdad sustantiva	Pistas para monitoreo institucional
Poder	Violencia y acoso (incluido el acoso por razón de género)	Hostigamiento, represalias, autocensura y renuncia.	Mayor costo de permanencia y salida temprana.	Casos reportados, tiempos de respuesta y protección efectiva (OIT, 2019).
	Violencia digital y deslegitimación pública	Ataques en redes sociales, <i>doxing</i> y campañas coordinadas.	Desincentivo a cargos de exposición y liderazgo defensivo.	Protocolos de crisis digital; seguimiento de incidentes (UN Women, 2021b).

Fuente: Elaboración propia con base en Acker (1990), Castilla y Benard (2010), Correll *et al.* (2007), Eagly y Karau (2002), Gaucher *et al.* (2011), OIT (2019), OCDE (2016), UN Women (2021b), Restrepo Sanín (2020, 2022), MESECVI y CIM/OEA (2017), y evidencia comparada sobre violencia dirigida a mujeres en la dirección pública en Ecuador y América Latina.

Tabla 12

Indicadores de alerta temprana para detectar desigualdad sustantiva en el tramo alto (del acceso a la permanencia)

Tramo del proceso	Indicador operativo	Señal de alerta	Interpretación institucional
Postulación	Porcentaje de mujeres postulantes frente al porcentaje en el universo elegible	Postulación baja en áreas “duras”	Barreras de pertenencia asociadas con lenguaje, reputación del área y redes cerradas (Gaucher <i>et al.</i> , 2011).
Lista corta	Tasa de incorporación a lista corta por género	Caída abrupta respecto a la etapa de postulación	Posibles sesgos en entrevistas, criterios blandos o valoración discrecional del “encaje” (Castilla y Benard, 2010).

Tramo del proceso	Indicador operativo	Señal de alerta	Interpretación institucional
Nombra- miento	Tasa de nombramiento final por género	Brecha persistente aun con lista corta paritaria	Peso de redes, patrocinio o confianza política masculinizada.
Asignación de cartera	Distribución de mujeres en áreas estratégicas	Concentración de mujeres en áreas sociales	División sexual del poder y menor acumulación de capital directivo.
Permanencia	Rotación y renuncias tempranas por género	Mayor salida durante los primeros 12-18 meses	Costos diferenciales asociados con hostilidad, bloqueo y violencia (OIT, 2019).
Autoridad efectiva	Porcentaje de decisiones estratégicas lideradas por mujeres	Liderazgo formal sin conducción real	Aislamiento, sabotaje reputacional y bloqueo pasivo.
Clima y aprendizaje	Seguridad psicológica y protección de la voz técnica	Autocensura y penalización del disenso	Menor deliberación y aprendizaje; debilitamiento de la capacidad estatal (Edmondson, 1999).
Conciliación	Uso de flexibilidad sin sanción reputacional	Flexibilidad “castigada”	Organización generizada y penalización por responsabilidades de cuidado (Acker, 1990; Correll <i>et al.</i> , 2007).

Fuente: Elaboración propia a partir de Acker (1990), Castilla y Benard (2010), Correll *et al.* (2007), Edmondson (1999), Gaucher *et al.* (2011) y OIT (2019).

4.2. Políticas de desarrollo de liderazgo femenino: formación, mentoría y redes

Frente a los obstáculos culturales, organizacionales y de poder descritos en la sección previa, diversos gobiernos e instituciones han impulsado políticas proactivas para desarrollar liderazgo femenino en la función pública. Estas políticas parten de una

premisa pragmática: la igualdad sustantiva en la alta dirección no se obtiene únicamente mediante prohibiciones contra la discriminación, sino a través de intervenciones que redistribuyan oportunidades, reduzcan sesgos en la trayectoria directiva y fortalezcan capacidades para ejercer autoridad en entornos complejos (OCDE, 2016, 2018).

En el plano analítico, estas políticas pueden leerse como instrumentos de aceleración de la trayectoria directiva femenina, pues actúan sobre dos componentes clave de la carrera: las capacidades y competencias profesionales (habilidades directivas, experiencia y desempeño); y las redes profesionales y apoyos estratégicos (patrocinio, reputación y acceso a oportunidades de alta visibilidad), que en la práctica suelen distribuirse de manera desigual por género (Ragins y Kram, 2008; Ibarra *et al.*, 2010).

En esta sección se examinan tres familias de políticas particularmente relevantes (formación, mentoría/patrocinio y redes), incorporando evidencia regional y comparada, con énfasis en aprendizajes aplicables al caso ecuatoriano. El objetivo es identificar mecanismos causales plausibles y condiciones de efectividad, incluido el riesgo de que algunas iniciativas terminen siendo simbólicas si no se conectan con reglas de talento humano, decisiones de nombramiento y mecanismos de rendición de cuentas institucional (OCDE, 2016, 2018).

4.2.1. Programas de formación: del curso al sistema de desarrollo directivo con enfoque de género

Una tendencia creciente en América Latina es el diseño de escuelas o programas de liderazgo dirigidos a mujeres servidoras públicas, que combinan entrenamiento en habilidades directivas con perspectiva de género y aprendizaje entre pares. En general, estos programas buscan tres resultados:

- Fortalecer competencias para la conducción estratégica (negociación, comunicación, gestión de crisis y toma de decisiones basada en evidencia).

- Aumentar la autoconfianza y la agencia profesional frente a estereotipos y dobles estándares.
- Ampliar redes horizontales y verticales que faciliten movilidad y visibilidad institucional (Ely *et al.*, 2011; Day, 2000).

Desde una perspectiva teórica, la formación en liderazgo cumple una función que va más allá del aprendizaje de técnicas de gestión: acelera procesos de desarrollo que, en contextos burocráticos, suelen depender de trayectorias extensas y oportunidades distribuidas de manera desigual. En la distinción clásica propuesta por Day (2000), el desarrollo de liderazgo no se reduce al fortalecimiento de capacidades individuales; también busca crear condiciones relacionales e institucionales para ejercer autoridad (por ejemplo, coordinación, influencia y construcción de legitimidad), lo que resulta decisivo en la alta dirección pública, donde los resultados dependen de interdependencias y no únicamente del desempeño individual (Day, 2000).

En el mismo sentido, los enfoques de desarrollo basados en identidad sostienen que el liderazgo se consolida cuando las personas transitan desde un rol técnico hacia una identidad de conducción, con estructuras cognitivas y repertorios de acción más complejos. Por ello, la formación resulta útil cuando contribuye a reorganizar la manera en que se interpreta la autoridad, la influencia y la toma de decisiones en ambientes exigentes y generizados (Lord y Hall, 2005).

En términos de componentes, la investigación converge en que los programas efectivos se basan en la combinación de experiencias retadoras, orientación al aprendizaje y retroalimentación disponible, más que en la transmisión unidireccional de contenidos. DeRue y Wellman (2009) muestran que el desarrollo ocurre cuando las personas enfrentan desafíos con suficiente complejidad para reencuadrar sus marcos de acción y cuando existen condiciones para aprender (retroalimentación y disposición al aprendizaje). Esto vuelve relevante incorporar ejercicios situados, simulaciones, análisis de casos y aprendizaje aplicado a problemas reales de política y gestión pública (DeRue y Wellman, 2009).

Complementariamente, estudios sobre desarrollo de habilidades de liderazgo resaltan que distintos tipos de experiencia adquieren mayor relevancia en diferentes fases de la carrera (por ejemplo, habilidades cognitivas, interpersonales y estratégicas), reforzando la idea de itinerarios formativos escalonados y no de cursos aislados (Mumford *et al.*, 2000). Además, la teoría de disposición para el desarrollo advierte que la efectividad de la formación también depende de la preparación para desarrollarse (motivación y capacidad de aprendizaje), lo que respalda prácticas como diagnóstico inicial, tutoría y acompañamiento para maximizar el retorno formativo (Avolio y Hannah, 2008).

Un ejemplo regional es el Programa para Mujeres Líderes Emergentes del Sector Público impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), implementado en distintos países de la región. En su lanzamiento en Argentina, el BID lo presentó como una iniciativa orientada a potenciar y visibilizar el liderazgo femenino en la gestión pública en América Latina y el Caribe (BID, 2019). Además, el BID ha documentado brechas y patrones de segregación en los niveles directivos más altos del Estado mediante análisis comparados, lo que permite ubicar estos programas dentro de un diagnóstico empírico regional (Naranjo Bautista *et al.*, 2022). La relevancia de este tipo de iniciativas no se agota en la capacitación; su aporte más consistente es que conectan formación con visibilidad, al seleccionar perfiles de alto potencial y situarlos en circuitos donde se construye reputación directiva.

Desde un enfoque teórico, la evidencia internacional sugiere que los programas de liderazgo para mujeres funcionan mejor cuando no se limitan a transmitir habilidades, sino cuando abordan el liderazgo como un proceso de construcción identitaria en entornos generizados. En su trabajo influyente, Ely, Ibarra y Kolb (2011) muestran que el diseño de programas para mujeres requiere considerar dinámicas de género que afectan la transición hacia roles de autoridad (por ejemplo, el doble vínculo, la penalización por agencia o la asignación diferencial de credibilidad) y proponen principios de diseño que integran reflexión crítica, práctica situada y redes de apoyo (Ely *et al.*, 2011). Este enfoque

es pertinente para la dirección pública, donde el liderazgo se ejerce bajo múltiples presiones (políticas, mediáticas, burocráticas y ciudadanas) y donde la autoridad informal puede ser tan decisiva como el mandato formal.

En esta línea, el Curso Regional de Liderazgo de Mujeres del PNUD constituye otro ejemplo de formación con enfoque transformador. En su edición 2025, el PNUD lo presenta como una apuesta de largo plazo para impulsar un liderazgo feminista, transformador y ambiental, con énfasis en incidencia y redes regionales; el propio sitio del programa incorpora documentos del curso, lo que favorece su trazabilidad y evaluación externa (PNUD, 2025). Aunque estos programas no equivalen a reformas del servicio civil, sí aportan un componente que suele faltar en las trayectorias burocráticas: espacios sistemáticos de aprendizaje entre pares y tutoría, con metodologías que combinan reflexión, práctica y construcción de comunidad, coherentes con recomendaciones clásicas sobre liderazgo basado en experiencia y aprendizaje en el trabajo (Day, 2000).

Un aprendizaje clave es que la capacitación dirigida puede abrir oportunidades, pero su contribución a la igualdad sustantiva depende de su anclaje institucional. Si los programas quedan desconectados de procesos de asignación de proyectos estratégicos, rotación planificada o mecanismos de promoción, sus efectos tienden a ser heterogéneos y, en algunos casos, efímeros (OCDE, 2018). Por ello, los programas más prometedores combinan formación con puentes organizacionales, proyectos aplicados, exposición directiva, participación en comités y acompañamiento posterior, de modo que el aprendizaje se traduzca en capital directivo visible y no únicamente en certificación (Day, 2000; Ely *et al.*, 2011).

4.2.2. Mentoría y patrocinio: por qué la mentoría no basta si no existe patrocinio

En la trayectoria hacia posiciones de alta dirección, la mentoría y, especialmente, el patrocinio, se han consolidado como

instrumentos con alto potencial para corregir desigualdades en el acceso a redes, oportunidades de visibilidad y recomendaciones para puestos críticos. La mentoría suele definirse como una relación de desarrollo en la que una persona con mayor experiencia ofrece guía, retroalimentación, apoyo psicosocial y orientación de carrera; mientras que el patrocinio implica una forma más política de apoyo: una persona con poder organizacional utiliza su capital reputacional para abrir puertas, asignar oportunidades y respaldar públicamente a la persona patrocinada (Ragins y Kram, 2008; Ibarra *et al.*, 2010). Esta distinción es crucial para la dirección pública, donde los nombramientos superiores combinan componentes de mérito con tramos de discrecionalidad y evaluación blanda (confianza, encaje y reputación), lo que hace que el patrocinio tenga una influencia relevante.

Ibarra, Carter y Silva (2010), a partir de evidencia empírica y casos organizacionales, sostienen que muchas instituciones invierten en mentoría para mujeres, pero sin traducirla en promociones. Por ello, recomiendan programas explícitos de patrocinio con metas, selección de patrocinadores/as con poder real y responsabilidad por resultados (Ibarra *et al.*, 2010). La lectura para la función pública es directa: si el objetivo es aumentar la presencia de mujeres en niveles superiores, se requiere conectar la mentoría con decisiones de carrera, evitando que se convierta en un acompañamiento valioso, pero sin impacto efectivo en la movilidad.

En América Latina, se observan experiencias institucionalizadas de mentoría que ofrecen aprendizajes útiles. En Paraguay, por ejemplo, el entonces Ministerio de Hacienda (actual Ministerio de Economía y Finanzas) ha sostenido el Programa de Mentorías Mujeres Líderes, dirigido a servidoras públicas en etapas iniciales o de consolidación de carrera. En su comunicación institucional, el Ministerio explicita el objetivo de impulsar el liderazgo y el empoderamiento, además de describir la duración y estructura del programa (Ministerio de Economía y Finanzas de Paraguay, 2025).

De manera complementaria, la CAF ha reportado el inicio de nuevas ediciones del programa “Mujeres Líderes” en Paraguay,

destacando el emparejamiento con mentoras de trayectoria y el enfoque en la aceleración del desarrollo profesional (CAF, 2025). Estas fuentes institucionales son útiles para describir el diseño y la continuidad del instrumento, y permiten derivar un punto metodológico: la mentoría tiende a ser más sólida cuando la institución define criterios de selección, objetivos verificables, formación de mentoras y mecanismos de seguimiento.

En la alta dirección pública, la mentoría tiene valor, pero el cuello de botella suele ubicarse donde se decide la exposición a proyectos troncales, la participación en redes influyentes y la recomendación para ternas o listas cortas. Por ello, los programas de mentoría que incorporan componentes de patrocinio (por ejemplo, compromisos explícitos de asignación de oportunidades y respaldo reputacional) suelen alinearse mejor con el objetivo de igualdad sustantiva (Ibarra *et al.*, 2010; Ragins y Kram, 2008). En términos de gobernanza institucional, esto exige que la mentoría no sea únicamente voluntarista, sino que incorpore incentivos y responsabilidades para quienes patrocinan (metas, reportes y evaluación del desempeño directivo con componente de igualdad), en coherencia con el enfoque de responsabilidad institucional promovido por la OCDE para la igualdad de género en la vida pública (OCDE, 2016, 2018b).

4.2.3. Redes y comunidades de práctica: capital social, voz colectiva y circulación de oportunidades

El tercer eje de políticas corresponde al fortalecimiento de redes de mujeres en la Administración pública. Estas redes funcionan como infraestructura de capital social: permiten el intercambio de información sobre oportunidades, la visibilización de logros, el apoyo frente a resistencias y la construcción de referentes. En contextos donde la homosociabilidad masculina filtra oportunidades y reputación, las redes femeninas cumplen una función correctiva: reducen el aislamiento y aumentan la circulación de recursos intangibles críticos para la carrera (OCDE, 2016; Ragins y Kram, 2008).

Un caso regional es la Red de Mujeres Líderes del Sector Público (Red Prolid), asociada a iniciativas impulsadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La Organización de los Estados Americanos (OEA) describe Red Prolid como una plataforma virtual para el intercambio de experiencias e ideas entre mujeres que ocupan o aspiran a posiciones de liderazgo en la Administración pública en América Latina, con recursos como seminarios virtuales, entrevistas y notas (OEA, 2022). Este diseño es consistente con la lógica de las comunidades de práctica: redes que no solo conectan personas, sino que producen aprendizaje colectivo, estándares informales y repertorios para enfrentar desafíos de liderazgo.

Desde la teoría del aprendizaje situado y de las comunidades de práctica, las redes aportan valor porque convierten el aprendizaje en una práctica social sostenida y no en un evento formativo aislado. Wenger (1998) conceptualiza las comunidades de práctica como agrupaciones que se constituyen alrededor de una empresa conjunta (propósito compartido), desarrollan un repertorio común (lenguaje, herramientas, narrativas y criterios) y fortalecen pertenencia e identidad profesional mediante la interacción regular. Por ello, su utilidad radica en que permiten producir y estabilizar conocimiento práctico (cómo se realiza el trabajo, cómo se decide y cómo se negocia autoridad) en contextos organizacionales complejos.

En el sector público, donde la conducción depende de la coordinación interinstitucional y de la legitimidad informal, este tipo de aprendizaje colectivo puede reducir incertidumbre, acelerar la circulación de saberes tácitos y crear estándares de actuación que mejoren la capacidad de gestión, especialmente para quienes no están integradas/os a redes dominantes de influencia.

Granovetter (1973) demuestra que los lazos débiles suelen ser más eficaces para acceder a información novedosa (por ejemplo, oportunidades de movilidad) porque conectan con entornos distintos al círculo inmediato. En esta lógica, redes de mujeres bien articuladas (con nodos puente entre sectores, niveles jerárquicos

y territorios) pueden aumentar el acceso a convocatorias, comités y proyectos troncales, y no limitarse al apoyo emocional. A la vez, Brown y Duguid (1991) muestran que las comunidades de práctica funcionan como puentes entre trabajo, aprendizaje e innovación: al compartir problemas reales, las y los integrantes producen soluciones y repertorios operativos que luego se difunden informalmente en la organización.

Por ello, el diseño importa. Wenger, McDermott y Snyder (2002) advierten que estas comunidades se sostienen cuando equilibran tres elementos: dominio (tema o problema), comunidad (relaciones y reglas de interacción) y práctica (herramientas y productos compartidos). Además, requieren roles mínimos (facilitación, curaduría de contenidos y coordinación) que eviten que la red quede reducida a afinidad personal sin transferencia hacia decisiones y rutinas institucionales.

Desde la perspectiva de igualdad sustantiva, este diseño permite que las redes operen como infraestructura para la circulación de oportunidades y la producción de legitimidad colectiva, reduciendo el costo del aislamiento y aumentando la autoridad efectiva en ambientes donde la reputación se construye en circuitos informales.

Además, las redes permiten sostener continuidad más allá de cohortes. Mientras los programas de formación suelen ser episódicos, las redes crean un tejido permanente que puede operar como canal de mentoría informal, intercambio de oportunidades y apoyo estratégico frente a episodios de hostilidad o desgaste. En términos de igualdad sustantiva, no basta con “llegar”; la permanencia y la autoridad efectiva dependen de apoyos y legitimidad, que se fortalecen cuando existe masa crítica y articulación (OCDE, 2016, 2018b).

Para el caso ecuatoriano, el aprendizaje principal no consiste en replicar una red específica, sino en fortalecer ecosistemas de redes conectados con la academia y la formación directiva; las asociaciones profesionales; y los mecanismos institucionales de igualdad. En la práctica, esto implica diseñar redes con valor

utilitario (bancos de oportunidades, repositorios, mentoría cruzada y círculos de aprendizaje por sectores estratégicos) y no únicamente como espacios simbólicos. La condición de éxito es que dichas redes se conecten con decisiones reales de carrera, como convocatorias, concursos, ternas, comités, misiones internacionales y proyectos estratégicos, evitando que funcionen solo como comunidades de afinidad sin incidencia institucional.

4.2.4. Políticas de talento humano que habilitan (o bloquean) los efectos de la formación, mentoría y redes

Un riesgo recurrente en las políticas de desarrollo del liderazgo femenino es que se concentren en intervenciones dirigidas a las mujeres sin modificar las reglas organizacionales que producen desigualdad. La evidencia sobre gobernanza de la igualdad sugiere que las intervenciones más consistentes combinan estrategias dirigidas (formación, mentoría y redes) con reformas de talento humano y mecanismos institucionales de rendición de cuentas (OCDE, 2016, 2018b). En otras palabras, el desarrollo del liderazgo femenino es más efectivo cuando se integra en un sistema de gestión de personas que reduzca sesgos y permita identificar de manera trazable los puntos de fuga en la trayectoria profesional.

Desde un punto de vista teórico, las políticas de talento humano o gestión de personas constituyen el conjunto articulado de reglas, prácticas e instrumentos mediante los cuales el Estado atrae, selecciona, evalúa, desarrolla, promueve y retiene a su personal. Estas incluyen la definición de perfiles, los mecanismos de selección, la evaluación del desempeño, la capacitación, la movilidad interna, los incentivos y las condiciones de trabajo. Su utilidad radica en que operan como un sistema que orienta qué conductas y trayectorias son posibles y valoradas, generando efectos sobre la motivación, el desempeño y la progresión profesional.

Los resultados organizacionales no dependen de una práctica aislada, sino de conjuntos articulados de prácticas y de los mecanismos que median sus efectos (Jiang *et al.*, 2012). En el

sector público, esta lógica es relevante porque la carrera directiva se estructura a partir de arreglos institucionales (concursos, nombramientos, evaluación y rotación) que definen quién accede a experiencias críticas para ejercer funciones de dirección. Por ello, las políticas de talento humano constituyen un componente central de la gobernanza administrativa y no únicamente un asunto operativo (Perry, 2009).

Ahora bien, estas políticas pueden habilitar o bloquear los efectos de la formación, la mentoría y las redes porque funcionan como la infraestructura institucional que convierte aprendizajes y apoyos en oportunidades efectivas (asignación de proyectos estratégicos, inclusión en listas cortas, nombramiento y permanencia). Por ejemplo, la formación incrementa capacidades, pero si los procesos de selección mantienen entrevistas no estructuradas, criterios difusos de adecuación al puesto o comités homogéneos, el retorno formativo no necesariamente se traduce en promoción. Del mismo modo, la mentoría y las redes pueden ampliar apoyos, pero si no existen reglas de movilidad, reconocimiento y asignación transparente de responsabilidades, estos recursos permanecen relegados al ámbito informal.

Cuando el sistema de gestión de personas es distintivo, consistente y cuenta con legitimidad interna (reglas claras, aplicación uniforme y señales alineadas) genera interpretaciones compartidas sobre qué se valora y cómo se progresa. En cambio, cuando es débil o contradictorio, abre espacio a la discrecionalidad y a los sesgos, afectando con mayor intensidad a grupos históricamente excluidos (Bowen y Ostroff, 2004). En consecuencia, para que formación, mentoría y redes produzcan igualdad sustantiva, deben articularse con cuatro componentes concretos del sistema de talento humano:

Reclutamiento y selección: perfiles no codificados por género, entrevistas estructuradas y criterios trazables.

Gestión del desempeño y desarrollo: evaluaciones sustentadas en evidencia, planes de sucesión y desarrollo profesional.

Movilidad y promoción: rutas de progresión y asignación de experiencias estratégicas.

Condiciones de permanencia: corresponsabilidad y diseño del trabajo que no penalice, entre otras, las responsabilidades de cuidado.

De este modo, el sistema institucional no neutraliza los efectos que los programas buscan potenciar (Jiang *et al.*, 2012; Bowen y Ostroff, 2004).

En cuanto a la implementación, la OCDE ha sistematizado herramientas de gobernanza y rendición de cuentas para la incorporación transversal de la igualdad de género, enfatizando la importancia de los datos, el seguimiento, los instrumentos y las responsabilidades institucionales (OCDE, 2018b). Aplicado a la alta dirección, esto se traduce en medidas concretas: perfiles de puesto no codificados por género, entrevistas estructuradas, comités diversos y monitoreo de la trayectoria completa (postulación, lista corta, nombramiento y permanencia). Sin este anclaje institucional, la formación puede incrementar capacidades, pero no necesariamente modifica la probabilidad de acceder a cargos superiores ni de sostener autoridad en entornos masculinizados.

En Ecuador, pese a que el marco constitucional y normativo reconoce el principio de igualdad y el deber de transversalizar políticas de género (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 70), la igualdad sustantiva en la alta dirección depende de cómo estos mandatos se operacionalizan en el diseño de concursos y perfiles; los criterios de nombramiento y confianza; la evaluación del desempeño directivo; y las condiciones institucionales de conciliación y corresponsabilidad.

La política pública más robusta no es la que ofrece un curso aislado, sino aquella que convierte la igualdad en un criterio de gestión mediante metas, indicadores, evaluación y correcciones cuando el sistema produce resultados sistemáticamente desiguales (OCDE, 2016, 2018b). La tabla 13 presenta algunos instrumentos

útiles para el diseño de políticas de desarrollo y sus condiciones de efectividad.

Tabla 13

Matriz de diseño de políticas de desarrollo de liderazgo femenino en la dirección pública (mecanismo–condiciones–riesgos)

Instrumento	Mecanismo principal	Condiciones de efectividad	Riesgos típicos (si no se ajusta el diseño)
Programas de formación (cohortes)	Incremento de capital humano, construcción de identidad de liderazgo y fortalecimiento de redes entre pares	Currículo situado; práctica aplicada; acompañamiento posterior; conexión con proyectos estratégicos	“Certificación sin carrera”: mejora habilidades, pero no modifica decisiones de promoción
Mentoría formal	Transferencia de conocimiento especializado y apoyo psicosocial; reducción del aislamiento	Selección rigurosa; formación de mentoras/es; objetivos claros; seguimiento sistemático	Mentoría “blanca”: mejora bienestar, pero no modifica oportunidades de alto impacto
Patrocinio estratégico	Apertura de oportunidades y respaldo reputacional para ascensos y nombramientos	Patrocinadores/as con poder real; metas explícitas; rendición de cuentas	Captura por redes: reproduce élites si no existen transparencia y criterios de selección
Redes y comunidades de práctica	Capital social; circulación de oportunidades; construcción de voz colectiva	Reglas de funcionamiento y generación de valor (bancos de oportunidades, mentoría cruzada, repositorios); conexión con instituciones	Red simbólica sin incidencia; baja sostenibilidad y limitada transferencia hacia decisiones institucionales

Instrumento	Mecanismo principal	Condiciones de efectividad	Riesgos típicos (si no se ajusta el diseño)
Reformas de talento humano (transversales)	Reducción de sesgos en evaluación y selección; monitoreo de trayectorias profesionales	Datos; indicadores; comités estructurados; mecanismos correctivos	Cumplimiento formal sin resultados; debilidad en la rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia a partir de CAF (2025), Day (2000), Ely *et al.* (2011), Ibarra *et al.* (2010), MEF Paraguay (2025), Naranjo Bautista *et al.* (2022), OCDE (2016, 2018b), OEA (2022), PNUD (2025), Ragins y Kram (2008).

4.2.5. Evaluación y aprendizaje institucional: del reporte de actividades a la trazabilidad de trayectorias directivas

Una debilidad frecuente en la región es la limitada evaluación de los programas de liderazgo femenino: se reportan actividades ejecutadas y niveles de satisfacción, pero no siempre se mide su impacto en trayectorias profesionales, nombramientos y permanencia. En la alta dirección pública, la métrica relevante no es únicamente cuántas personas participaron, sino si la intervención modifica la probabilidad de avanzar en la trayectoria directiva y si dicho avance ocurre sin sesgos sectoriales o jerárquicos (OCDE, 2018b; Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Desde la teoría de evaluación de programas, evaluar supone realizar una apreciación sistemática (con criterios explícitos) sobre el mérito, valor o desempeño de una intervención, con el propósito de sustentar decisiones de mejora, continuidad, escalamiento o rediseño (Weiss, 1998). A diferencia de los reportes de actividades, la evaluación busca responder si una política funciona, cómo funciona, bajo qué condiciones y para quiénes, articulando objetivos de aprendizaje institucional y rendición de cuentas (Patton, 2008).

Por otra parte, el seguimiento o monitoreo refiere a la recopilación continua y sistemática de información sobre la implementación

y el avance hacia resultados, con el fin de identificar desviaciones oportunamente y plantear ajustes de gestión. En los marcos de resultados, el seguimiento permite observar tendencias e identificar alertas tempranas, mientras que la evaluación profundiza en explicaciones y juicios sobre la efectividad de una intervención (OCDE, 2023d; Kusek y Rist, 2004). Esta distinción es crucial para los programas de liderazgo femenino: sin evaluación y seguimiento, la política puede quedar reducida a una narrativa de buenas intenciones, sin evidencia suficiente para corregir sesgos ni justificar sostenidamente la inversión pública.

En las políticas de desarrollo de liderazgo, la efectividad no se verifica únicamente mediante aprendizajes percibidos o satisfacción de las participantes, sino a través de cambios observables en las trayectorias profesionales y en el ejercicio efectivo del poder, como el acceso a experiencias estratégicas, presencia en listas cortas, nombramientos, permanencia y asignación a espacios de decisión. Por ello, el seguimiento longitudinal de trayectorias, organizado por cohortes y con comparaciones mínimas, permite identificar tramos críticos donde se pierde representación (por ejemplo, entrevistas, deliberación final o asignación de carteras) y distinguir si el problema responde a capacidades, reglas de selección o dinámicas informales de reputación y patrocinio (Kusek y Rist, 2004; OCDE, 2023d).

Además, la evaluación basada en teoría fortalece la capacidad explicativa, porque, en lugar de limitarse a determinar si una intervención funciona o no, permite examinar los mecanismos y las condiciones contextuales que explican por qué un programa produce resultados diferenciados según sector o nivel jerárquico (Weiss, 1998). El objetivo no es únicamente aumentar la participación agregada, sino demostrar que la intervención reduce desigualdades en los puntos donde se concentra el poder, evitando efectos superficiales o avances restringidos a determinados sectores.

La evidencia internacional sobre desarrollo de liderazgo enfatiza que el aprendizaje directivo ocurre cuando se combinan evaluación, desafíos profesionales y apoyo institucional en contextos

de trabajo, integrando experiencias de alto impacto con retroalimentación y redes de aprendizaje (Day, 2000). Por ello, una política de desarrollo de liderazgo femenino en el Estado debería adoptar indicadores de flujo y no únicamente de *stock*: tasas de avance por género y por programa en etapas críticas, junto con indicadores de permanencia y rotación. El valor de este enfoque es estratégico, porque permite identificar si el sistema pierde talento femenino en entrevistas, deliberación final o asignación de Carteras estratégicas, y diseñar mecanismos de corrección.

Evaluar y realizar seguimiento no constituye un requisito administrativo adicional, sino una forma concreta de innovación pública. Permite instalar ciclos deliberados de aprendizaje institucional para adaptar las políticas de igualdad a entornos cambiantes (rotación, discrecionalidad, polarización o reformas del servicio civil) y evitar que los programas permanezcan sustentados únicamente en evidencia anecdótica. En términos de diseño, la evaluación permite transitar desde intervenciones consideradas buenas prácticas hacia intervenciones gobernadas por evidencia, identificando mecanismos y condiciones de efectividad, y ajustando la arquitectura del programa (formación, mentoría, patrocinio y redes) para que produzca autoridad efectiva y no solo participación (OCDE, 2018b; Day, 2000). En este sentido, el seguimiento de la trayectoria directiva funciona como un sensor de gobernanza: muestra dónde el sistema incorpora la innovación y dónde la neutraliza.

Además, la evaluación y el seguimiento longitudinal aportan una pieza estratégica para la agenda futura, porque permiten institucionalizar métricas comparables y sostenibles que protejan la política de igualdad frente a cambios de administración y frente a la tendencia al cumplimiento simbólico (véase tabla 14). Si el Estado no produce datos trazables sobre progresión profesional y distribución del poder según tipo de cartera, la igualdad queda expuesta a narrativas de corto plazo y decisiones discrecionales. En cambio, mediante indicadores de flujo es posible construir una discusión pública más sólida sobre resultados, costos de exclusión y ajustes necesarios, alineando igualdad sustantiva con desempeño institucional y legitimidad democrática (OCDE, 2018b; Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Tabla 14

Indicadores mínimos para el seguimiento de políticas de liderazgo femenino (formación-mentoría-redes) en alta dirección pública

Dimensión	Indicador	Qué evidencia aporta	Fuente institucional típica
Acceso al programa	Porcentaje de participante por sector estratégico (finanzas, infraestructura, regulación, seguridad)	Permite identificar si el programa reproduce o reduce la segregación horizontal	Registros del programa y organigrama institucional
Movilidad	Porcentaje de participantes que acceden a proyectos estratégicos o comités en un período de 6 a 12 meses	Mide el vínculo entre formación y acumulación de capital directivo visible	Resoluciones internas y registros de asignación
Ascenso	Porcentaje de participantes con ascenso o nombramiento superior en un período de 12 a 24 meses	Mide efectos verificables sobre la trayectoria profesional	Registros de talento humano y nómina
Embudo de selección	Diferencia en la tasa de lista corta y la de nombramientos entre participantes y no participantes (comparación simple)	Permite identificar si el programa modifica la probabilidad de llegar al tramo decisional	Datos de concursos, ternas y procesos de selección
Permanencia	Duración media en cargos superiores por género (participantes frente a grupo de comparación)	Evalúa la existencia de costos diferenciales y riesgos de salida temprana	Registros de talento humano y cesaciones

Dimensión	Indicador	Qué evidencia aporta	Fuente institucional típica
Redes	Número de interacciones útiles (mentorías activas, oportunidades difundidas y colaboraciones)	Mide la densidad y utilidad de la red, más allá de la mera participación formal	Plataformas de red y reportes de actividad

Fuente: Elaboración propia.

4.2.6. Implicaciones y hoja de ruta para Ecuador: pasar de iniciativas dispersas a una política de desarrollo directivo con enfoque de igualdad sustantiva

Para el caso ecuatoriano, el desafío no consiste en inventar instrumentos desde cero, sino en articular los mecanismos de formación, mentoría y redes con reglas de talento humano, transparencia del embudo de selección y responsabilidad institucional por resultados. El marco constitucional ofrece legitimidad para políticas activas de igualdad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 70); sin embargo, la clave está en la implementación: convertir el desarrollo de liderazgo femenino en una política verificable dentro del Estado, con indicadores de flujo, metas por nivel jerárquico y acciones focalizadas en sectores estratégicos.

En términos operativos, una hoja de ruta realista (y compatible con las capacidades estatales existentes) podría estructurarse en cinco decisiones:

Definir el tramo objetivo de la trayectoria: identificar los niveles donde se pierde representación femenina (por ejemplo, de direcciones a subsecretarías, o de la lista corta al nombramiento final). Esta lógica se apoya en la evidencia regional del BID sobre concentración masculina en los niveles más altos de decisión y en la necesidad de analizar jerarquías, no únicamente promedios agregados (Naranjo Bautista *et al.*, 2022).

Anclar los programas de formación a proyectos estratégicos:

cada cohorte debería culminar con un componente aplicado (proyecto o misión) respaldado por la institución, con el propósito de convertir aprendizaje en experiencia y reputación directiva (Day, 2000; Ely *et al.*, 2011).

Formalizar la mentoría con patrocinio en puestos críticos:

para cargos de alta dirección, el patrocinio debe vincularse explícitamente con oportunidades de desarrollo (comités, proyectos estratégicos, encargos), acompañado de mecanismos de rendición de cuentas, evitando que permanezca como una relación informal sin efectos sobre la trayectoria (Ibarra *et al.*, 2010; OCDE, 2016).

Consolidar redes como infraestructura de oportunidades:

las redes deben funcionar como espacios de intercambio de conocimiento, difusión de oportunidades, comunidades de práctica y mentoría cruzada entre sectores estratégicos. La experiencia de plataformas regionales como Red Prolid ilustra el potencial de estos arreglos para sostener aprendizaje y circulación de recursos de carrera (OEA, 2022).

Instalar la evaluación de trayectoria como política de Estado:

sin datos, la igualdad sustantiva se convierte en una narrativa difícil de verificar. El enfoque de gobernanza y rendición de cuentas de la OCDE insiste en la importancia de datos, mecanismos institucionales y monitoreo como condiciones para corregir sesgos persistentes (OCDE, 2016, 2018).

Las políticas de formación, mentoría, patrocinio y redes constituyen un paquete de alto potencial para acelerar la igualdad sustantiva en la dirección pública, siempre que se diseñen como un sistema articulado y no como iniciativas aisladas. La evidencia teórica y comparada sugiere que la clave está en conectar capital humano con capital social y con decisiones reales de carrera: asignación de oportunidades, reglas de selección, visibilidad institucional y condiciones de permanencia (Day, 2000; Ely *et al.*, 2011; Ragins y Kram, 2008). Estas políticas no solo responden al diagnóstico de barreras, sino que preparan el terreno para analizar cómo la innovación pública y la inclusión digital pueden ampliar

o limitar dichas trayectorias, reconfigurando oportunidades y riesgos en la dirección pública.

4.3. Innovación pública e inclusión digital con enfoque de género

La transformación digital del Estado y las agendas de innovación pública se han convertido en un campo contemporáneo de disputa por la igualdad sustantiva. Por un lado, la digitalización puede ampliar el acceso a servicios, reducir costos de transacción, transparentar procedimientos y mejorar la capacidad estatal para responder a necesidades diversas. Por otro, si se implementa bajo supuestos de neutralidad tecnológica, puede reforzar exclusiones preexistentes: desigualdades territoriales, brechas de ingreso, barreras lingüísticas y sesgos de género en el diseño, uso y gobernanza de las tecnologías (OCDE, 2024c, 2025b).

El argumento central es que la inclusión digital con enfoque de género no constituye un componente meramente comunicacional, sino un criterio de diseño institucional y calidad democrática, porque condiciona quién puede ejercer derechos y quién queda, de facto, excluido del Estado digital (Cepal, 2023b).

En América Latina y el Caribe, la evidencia regional muestra que la brecha digital de género se expresa como una desigualdad en la conectividad efectiva: disponibilidad real de acceso, dispositivos adecuados, habilidades para un uso seguro y capacidad económica para sostener la conexión. En este marco, la Cepal ha advertido que un segmento significativo de mujeres no cuenta con conexión suficiente o no puede asumir los costos de una conectividad efectiva, y que cerrar estas brechas es una condición necesaria para que la digitalización contribuya a la autonomía y no reproduzca nuevas formas de desigualdad (Cepal, 2023b).

El desafío es especialmente relevante para la dirección pública: si el Estado se digitaliza sin corregir las brechas existentes, pueden consolidarse ciudadanías digitales diferenciadas, con distintos niveles de acceso efectivo a derechos, servicios y participación pública.

4.3.1. Brechas de acceso, asequibilidad y capacidades digitales

A escala global, la brecha de género en el uso de internet persiste: la Unión Internacional de Telecomunicaciones (International Telecommunication Union [ITU]) estima que, en 2024, el 70 % de los hombres y el 65 % de las mujeres utilizaron internet, lo que implica una diferencia relevante en el volumen de población conectada y un riesgo estructural de exclusión para mujeres en contextos de menor ingreso y conectividad (International Telecommunication Union [ITU], 2024). Este dato es importante porque evita una lectura complaciente: aun cuando la región muestre mejoras, la desigualdad se desplaza hacia dimensiones más específicas (calidad de conexión, habilidades, seguridad y capacidad de aprovechamiento) que terminan afectando el ejercicio de derechos en entornos crecientemente digitales (OCDE, 2025b).

En América Latina y el Caribe, los diagnósticos recientes subrayan que el avance agregado en conectividad convive con desigualdades socioeconómicas y territoriales persistentes. Por ejemplo, un documento del Banco Mundial sobre la brecha digital de género en la región muestra que el acceso a internet en el hogar aumentó entre 2018 y 2022, pero que las disparidades continúan siendo marcadas entre hogares pobres y no pobres, así como entre zonas urbanas y rurales; estas brechas afectan particularmente a mujeres con mayores restricciones de ingreso y movilidad (World Bank, 2025b). Este hallazgo es clave: cuando el acceso depende de una combinación de ingreso, infraestructura y tiempo disponible (especialmente por responsabilidades de cuidado), las mujeres enfrentan una “triple barrera” que no se corrige únicamente mediante la ampliación de cobertura.

En Ecuador, los datos oficiales permiten ubicar el punto de partida con mayor precisión. El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) reporta indicadores nacionales sobre acceso y uso de internet en hogares y población; además, sus boletines recientes sobre tecnologías de información y comunicación describen patrones de uso y tipos de actividades en línea, lo cual resulta útil

para analizar la capacidad de aprovechamiento digital (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC], 2025; INEC, 2024). Complementariamente, los reportes del organismo regulador muestran que la expansión de suscripciones y cuentas de internet fijo y móvil mantiene una distribución territorial desigual (por ejemplo, con mayor concentración en provincias con más densidad urbana), lo que refuerza la necesidad de políticas explícitas para evitar que el Estado digital se concentre en territorios donde ya existe mayor conectividad (Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones [Arcotel], 2024).

Un elemento que suele subestimarse es la asequibilidad. La brecha digital no se explica únicamente por la falta de infraestructura, sino también por los costos relativos: cuando el gasto en conectividad compite con necesidades esenciales, los hogares deben establecer prioridades, y la evidencia regional muestra que las mujeres en contextos de mayor precariedad quedan más expuestas a la exclusión digital efectiva (World Bank, 2025b). Por ello, las políticas de inclusión digital con enfoque de género deben incorporar instrumentos de asequibilidad (subsidios focalizados, planes sociales de conectividad y puntos de acceso comunitario) junto con alfabetización digital y medidas de seguridad.

4.3.2. Innovación pública con enfoque de género

Incorporar el enfoque de género en la innovación pública implica abandonar la idea de que digitalizar trámites equivale automáticamente a modernizar el Estado. El giro contemporáneo en gobernanza digital insiste en que el Estado debe diseñar servicios digitales centrados en las personas usuarias, accesibles y confiables, y que la equidad requiere incorporar necesidades diferenciadas desde el diagnóstico y el diseño participativo.

Desde la perspectiva de igualdad sustantiva, esto implica reconocer que mujeres cuidadoras, mujeres rurales, mujeres indígenas y mujeres con menores ingresos pueden enfrentar barreras específicas relacionadas con horarios, alfabetización digital, lengua, confianza en el sistema y riesgos de violencia. Una innovación

pública con enfoque de género, por tanto, combina al menos cuatro componentes que evitan que la transformación digital se reduzca a una política exclusivamente tecnológica y permiten situarla como una política de derechos (OCDE, 2024c, 2025b):

Diseño de servicios inclusivos: accesibilidad, usabilidad, lenguaje claro y atención por múltiples canales.

Capacidad de acompañamiento: mediación humana, puntos de asistencia y alfabetización digital.

Gobernanza de datos y privacidad: protección de datos personales y reducción de riesgos asociados al uso de información.

Evaluación de impacto: medición de brechas de uso, satisfacción y resultados desagregados por sexo y territorio.

En el plano regional, experiencias interinstitucionales muestran buenas prácticas de articulación entre conectividad, habilidades digitales, pertinencia territorial e inclusión. El proyecto “Comunidades Conectadas” en Chile (impulsado por el sistema de Naciones Unidas y articulado con instituciones nacionales) incorpora un enfoque de género e interculturalidad para favorecer que mujeres rurales y pueblos indígenas accedan a formación y recursos digitales, con el objetivo de fortalecer autonomía y participación (United Nations Chile, 2025a; United Nations Chile, 2025b). La relevancia de este tipo de experiencias no radica en replicar mecánicamente el caso, sino en identificar el mecanismo: diagnóstico participativo, soluciones adaptadas al territorio y fortalecimiento de capacidades.

En Ecuador, el Estado ha formulado instrumentos de política para orientar la transformación digital. La Agenda de Transformación Digital 2022–2025 y documentos relacionados establecen líneas de acción sobre conectividad, cultura e inclusión digital, servicios públicos digitales y ciberseguridad, lo que ofrece una base para integrar objetivos de igualdad y métricas de inclusión (Intel, 2022; Arcotel, 2022). Sin embargo, el punto decisivo para la igualdad sustantiva es la implementación: importa cómo se priorizan territorios rezagados, cómo se incorpora la perspectiva de género en el

diseño de servicios y cómo se mide quiénes utilizan efectivamente los servicios digitales y quiénes quedan excluidos (INEC, 2025).

4.3.3. Sesgos algorítmicos e inteligencia artificial en el Estado

La expansión de la analítica de datos y los sistemas de IA en el sector público abre oportunidades para mejorar eficiencia y focalización, pero también genera riesgos de discriminación automatizada cuando los sistemas se alimentan de datos históricos sesgados o cuando sus modelos reproducen estereotipos en decisiones sobre elegibilidad, priorización o vigilancia. Organismos especializados han advertido que la IA puede amplificar desigualdades de género si no existen marcos explícitos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, especialmente cuando se emplean sistemas opacos o sin evaluación de impacto diferenciado (UN Women, 2024; Unesco, 2020).

El problema no reside en la tecnología por sí misma, sino en la combinación de datos incompletos o sesgados, ausencia de equipos diversos en las fases de diseño y validación, falta de auditorías de impacto por sexo y otros ejes de desigualdad, y debilidad de mecanismos de apelación y reparación cuando un sistema produce decisiones injustas (UNESCO, 2020; UN Women, 2024). En consecuencia, el enfoque de género en innovación pública exige incorporar principios de debida diligencia algorítmica, documentar variables, justificar los usos, evaluar impactos, garantizar supervisión humana y permitir revisión y recurso frente a decisiones automatizadas.

Para América Latina, este debate adquiere mayor urgencia porque las brechas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) y la menor participación femenina en sectores tecnológicos continúan siendo un cuello de botella. Si menos mujeres participan en el diseño de tecnologías públicas, aumenta el riesgo de que los sistemas se construyan desde supuestos homogéneos sobre la ciudadanía. En este punto, la Unesco ha insistido en la necesidad de marcos orientados a la igualdad

de género y la IA, destacando la importancia de diversificar quién diseña y cómo se diseñan estas tecnologías (Unesco, 2020).

Por ello, la inclusión digital no puede limitarse a conectar usuarias; debe incorporar también la dimensión productiva: formar, incorporar y posicionar a mujeres como creadoras, evaluadoras y decisoras de la transformación digital del Estado.

4.3.4. Entornos digitales seguros: violencia digital, participación pública y costos diferenciales de liderazgo

La inclusión digital con enfoque de género también implica garantizar condiciones de seguridad. La violencia digital (acoso, amenazas, exposición de datos personales, campañas coordinadas de desprestigio) actúa como mecanismo de silenciamiento y disciplinamiento de la presencia femenina en la esfera pública. La Cepal ha llamado la atención sobre la necesidad de erradicar estas formas de violencia como parte del cierre de brechas, precisamente porque la conectividad sin seguridad puede traducirse en retraimiento, autocensura o abandono de espacios de participación (Cepal, 2023b).

Esto afecta directamente a las mujeres en la dirección pública. La digitalización incrementa la exposición pública mediante mayor interacción en redes, generación de huellas digitales y circulación de narrativas sobre la gestión y la vida personal. ONU Mujeres ha advertido que los sistemas digitales y, en particular, la IA pueden reforzar estereotipos y discriminación si no incorporan salvaguardas adecuadas, incluyendo medidas para prevenir daños y violencia (UN Women, 2024). Por ello, una agenda de innovación pública con enfoque de género debe incluir protocolos institucionales de protección frente a ataques digitales, capacitación en seguridad digital, canales de respuesta rápida y coordinación con instancias estatales competentes en ciberseguridad, evitando que el costo de la exposición recaiga exclusivamente en cada mujer.

4.3.5. Mujeres liderando la transformación digital

La igualdad sustantiva en la dirección pública, en la era digital, exige que las mujeres no sean únicamente usuarias de servicios digitales, sino también lideren procesos de transformación, definan prioridades, gobiernen datos, dirijan equipos y diseñen soluciones. Este punto conecta con el argumento sobre capacidades estatales: la digitalización no es neutral respecto de quién decide; la dirección pública digital requiere perfiles con autoridad técnica y política, y si esos espacios permanecen masculinizados, se reproduce la segmentación del poder estatal (OCDE, 2025b).

En América Latina, una línea emergente consiste en fortalecer la presencia de mujeres en los ecosistemas de tecnología para gobiernos y diseño de servicios públicos digitales. Iniciativas como *Women in GovTech Challenge* del Banco Mundial buscan combinar formación, mentoría y redes para que mujeres participen en el diseño de servicios digitales seguros e inclusivos, articulando aprendizaje y comunidad internacional (World Bank, 2025c). El valor para el sector público es doble: desarrolla capacidades técnicas con enfoque de derechos y construye redes de liderazgo digital que pueden traducirse en oportunidades de carrera y en una mayor masa crítica dentro de los equipos estatales.

Para Ecuador, la implicación práctica es clara: la política digital debe incorporar metas explícitas de participación femenina en equipos de transformación digital y en espacios de decisión tecnológica (por ejemplo, interoperabilidad, identidad digital, simplificación de trámites y ciberseguridad), junto con instrumentos de desarrollo profesional como formación especializada, mentoría, movilidad hacia proyectos estratégicos y medición periódica de resultados (Mintel, 2022; INEC, 2025).

De lo contrario, el Estado digital puede modernizar procedimientos sin democratizar el poder que define su arquitectura. La tabla 15 presenta dimensiones relevantes para la innovación pública y la inclusión digital, junto con sus mecanismos, riesgos e indicadores.

Tabla 15

Marco analítico para innovación pública e inclusión digital con enfoque de género (mecanismos-riesgos-indicadores)

Dimensión	Mecanismo de inclusión	Riesgo si no se integra el enfoque de género	Medidas de política/ gestión (ejemplos)	Indicadores de seguimiento (mínimos)
Acceso y asequibilidad	Conectividad efectiva (acceso, dispositivo, costo y uso regular)	Exclusión de mujeres en situación de pobreza o zonas rurales; servicios digitales diseñados para quienes ya cuentan con conectividad	Subsidios o planes sociales de conectividad; puntos comunitarios de acceso; expansión territorial priorizada	Porcentaje de mujeres con acceso efectivo; brecha urbano-rural por sexo; costo relativo de conectividad
Capacidades	Alfabetización digital y acompañamiento	Uso limitado de herramientas digitales, dependencia de terceros y menor aprovechamiento de servicios	Formación por cohortes; mediación humana; contenidos pertinentes al contexto	Porcentaje de mujeres con competencias digitales básicas e intermedias; uso de servicios digitales por sexo
Diseño de servicios	Servicios centrados en las personas usuarias y atención multicanal	Interfaces excluyentes; barreras asociadas a cuidados, lengua, accesibilidad y alfabetización	Diseño participativo; lenguaje claro; accesibilidad; atención por múltiples canales	Tasa de finalización de trámites por sexo; satisfacción desagregada

Dimensión	Mecanismo de inclusión	Riesgo si no se integra el enfoque de género	Medidas de política/ gestión (ejemplos)	Indicadores de seguimiento (mínimos)
Gobernanza de datos e inteligencia artificial	Debida diligencia algorítmica (auditoría, transparencia y rendición de cuentas)	Discriminación automatizada; opacidad; reproducción de sesgos en datos y modelos	Evaluación de impacto; documentación de variables; supervisión humana; mecanismos de apelación	Reportes de impacto diferenciados por sexo; tasa de reclamos; auditorías públicas
Seguridad y participación	Entornos digitales seguros	Violencia digital; autocensura; retiro de mujeres de espacios de participación y visibilidad pública	Protocolos institucionales; capacitación; respuesta rápida; medidas de ciberseguridad	Incidencia de ataques reportados; tiempos de respuesta; medidas adoptadas
Liderazgo y equipos	Mujeres como decisoras y creadoras de soluciones digitales para el Estado	Segmentación del poder tecnológico; baja diversidad en el diseño y gobernanza de soluciones	Metas de participación; mentoría; redes profesionales; rutas de desarrollo profesional en transformación digital	Porcentaje de mujeres en equipos y roles de decisión; porcentaje de mujeres liderando proyectos estratégicos

Fuente: Elaboración propia.

La innovación pública y la inclusión digital con enfoque de género constituyen una palanca para la igualdad sustantiva solo si se abordan como una política de derechos y de gobernanza, y no

como una estrategia de modernización instrumental. Los datos globales y regionales muestran que la brecha persiste en acceso efectivo, capacidades y seguridad; además, la expansión de la IA y la automatización obliga a instalar salvaguardas para evitar la reproducción de sesgos (ITU, 2024; Cepal, 2023b; Unesco, 2020). Para Ecuador, el desafío consiste en convertir la agenda digital en una agenda de igualdad verificable: priorizar territorios y grupos excluidos, diseñar servicios inclusivos, proteger a quienes enfrentan violencia digital y asegurar que más mujeres ocupen posiciones decisorias en la transformación digital del Estado (Mintel, 2022; INEC, 2025).

4.4. Hacia una dirección pública interseccional y transformadora

Se plantea un desplazamiento intencional: pasar de la igualdad formal y de la representación entendida como una fotografía estática hacia una agenda de innovación institucional que reconfigure reglas, culturas y trayectorias para que la igualdad sea verificable y sostenible (Bearfield, 2009; Hankivsky, 2014).

Interseccionalidad como criterio de gestión y no solo como categoría descriptiva

La interseccionalidad permite comprender que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo y que las barreras se distribuyen de manera desigual según clase, etnicidad/raza, territorio, edad, discapacidad u orientación sexual, entre otros ejes. Su aporte para la dirección pública no consiste únicamente en reconocer la diversidad, sino en convertirla en un criterio de diagnóstico y diseño institucional, porque los sistemas de selección, reputación y patrocinio tienden a favorecer perfiles que se acercan al estándar dominante de autoridad (Bearfield, 2009; Blessett, 2020). En otras palabras, una política que aumenta la presencia de mujeres en altos cargos puede, al mismo tiempo, reproducir desigualdades intragénero si no identifica quiénes quedan sistemáticamente fuera de los circuitos de carrera y decisión.

Desde un enfoque de política pública, esta orientación se vuelve operativa cuando la interseccionalidad se incorpora a marcos de análisis e instrumentos de gestión. Un referente útil es el enfoque que propone examinar mecanismos de poder (institucionales e informales) y diseñar respuestas que combinen evidencia cuantitativa y cualitativa, evitando soluciones uniformes que funcionan únicamente para un subconjunto privilegiado del grupo objetivo (Hankivsky, 2014). Aplicado a la dirección pública, esto exige mapear con precisión los puntos de fuga de la trayectoria y desagregar la información no solo por sexo, sino (cuando los datos lo permitan) por territorio, pertenencia étnica, discapacidad u otras condiciones relevantes para la igualdad sustantiva (Hankivsky, 2014).

Interseccionalidad, representación y capacidad estatal: por qué importa para gobernanza y valor público

En Administración pública, la teoría de la burocracia representativa sostiene que la composición de la burocracia influye en prioridades, sensibilidad institucional y resultados para grupos históricamente subrepresentados. La evidencia disponible no sugiere automatismos, pero sí identifica patrones: cuando aumenta la representación de grupos subrepresentados, pueden fortalecerse condiciones para la llamada representación activa (por ejemplo, una mayor atención a problemas invisibilizados) bajo determinados contextos y arreglos organizacionales (Bradbury y Kellough, 2011). Esto resulta relevante para las mujeres en la dirección pública: su presencia en altos mandos no solo corrige una brecha de justicia, sino que puede reducir puntos ciegos y mejorar legitimidad institucional, siempre que existan reglas y entornos que permitan ejercer autoridad sin costos diferenciales.

El aporte interseccional en este punto es metodológico y político. Metodológico, porque evita inferir efectos a partir de agregados: la representación puede aumentar y, aun así, mantenerse la exclusión de mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales o con discapacidad. Político-institucional, porque obliga a tratar la diversidad como un componente de capacidad estatal: si el Estado pretende gobernar sociedades plurales y, en el caso ecuatoriano,

plurinacionales, su conducción superior no puede operar como un espacio socialmente homogéneo sin asumir costos en legitimidad y eficacia. Este argumento coincide con la crítica interseccional al Estado administrativo, que resalta cómo prácticas aparentemente neutrales pueden reproducir desigualdad cuando no se revisan los supuestos sobre profesionalismo y autoridad legítima (Blessett, 2020).

Liderazgo transformador con enfoque de género: cambiar reglas y culturas, no “adaptar” a las mujeres

La noción de liderazgo transformador, trasladada al terreno de la igualdad, no debe entenderse como un estilo individual heroico, sino como la capacidad de reconfigurar estructuras organizacionales que producen desigualdad. En clave de género, un riesgo persistente es exigir a las mujeres que “aprendan a navegar el laberinto” sin modificar las estructuras que generan esas barreras. En cambio, la evidencia sobre trayectorias de liderazgo muestra que los obstáculos suelen operar como entramados (doble estándar, penalización por agencia, evaluaciones ambiguas) que requieren respuestas institucionales y no únicamente entrenamiento individual (Eagly y Carli, 2007b).

El liderazgo transformador que interesa es aquel que convierte retos en innovaciones gobernables. Esto implica identificar qué normas y prácticas sostienen desigualdad (explícitas e implícitas); rediseñar instrumentos de gestión de personas y rendición de cuentas; y sostener cambios mediante evidencia y corrección iterativa. En términos prácticos, la transformación se observa cuando cambian los resultados de trayectoria según quiénes acceden, quiénes permanecen y qué carteras conducen; asimismo, cuando disminuyen las condiciones expulsivas como hostilidad, violencia, sanciones por maternidad o penalizaciones por ejercer autoridad. Este énfasis en resultados y mecanismos es coherente con el enfoque evaluativo y de gobernanza desarrollado en este capítulo.

Igualdad interseccional en la alta dirección: acciones afirmativas y diseño institucional basado en evidencia

Una dirección pública interseccional no se logra solo mediante exhortaciones a la diversidad; requiere instrumentos de política. La región ofrece aprendizajes útiles en materia de acción afirmativa en el empleo público, particularmente para grupos racializados. Brasil, por ejemplo, estableció una reserva de vacantes para personas negras en concursos federales mediante la Ley 12.990/2014 y, posteriormente, amplió y diversificó la medida con la Ley 15.142/2025, que reserva el 30 % de las vacantes para personas pretas y pardas, indígenas y quilombolas en concursos públicos federales y determinados procesos selectivos, derogando la norma anterior. El valor analítico de este caso radica en reconocer un principio: si la desigualdad es estructural, las correcciones también deben serlo y deben estar respaldadas por reglas verificables y mecanismos de implementación.

Para el caso ecuatoriano, el punto de partida está en su propia arquitectura constitucional. Un Estado que se reconoce plurinacional e intercultural no puede sostener, sin tensión, una alta dirección que excluya sistemáticamente a mujeres de pueblos y nacionalidades, mujeres afrodescendientes o mujeres de territorios periféricos. La agenda transformadora requiere pasar de la declaración a la operación: datos administrativos de trayectoria, reglas de selección que reduzcan discrecionalidad, prevención efectiva de violencias, corresponsabilidad del cuidado y mecanismos de protección reputacional frente a ataques y estigmas. En este marco, la interseccionalidad funciona como brújula para priorizar dónde intervenir primero: allí donde el sistema pierde diversidad y donde el poder se concentra.

Casos y señales regionales: representación que abre camino, sin caer en excepcionalismo

En el plano político-institucional latinoamericano existen hitos que muestran que la ruptura de barreras interseccionales es posible, aunque todavía excepcional. Como se indicó previamente, Epsy Campbell Barr asumió la vicepresidencia de Costa Rica

en 2018, siendo reconocida como la primera mujer afrodescendiente en ocupar ese cargo y como un referente regional por su significado simbólico en el hemisferio. Este tipo de casos importa no por su carácter celebratorio, sino por lo que revela: cuando se abren oportunidades, se disputa el imaginario sobre la autoridad legítima; pero si el sistema no se transforma, la excepción no se convierte en patrón.

Por ello, una perspectiva consistente debe concentrarse en los mecanismos de replicabilidad: qué arreglos institucionales permiten que las trayectorias no dependan de coyunturas, carisma individual o decisiones discrecionales. En términos de gobernanza, el salto transformador ocurre cuando el Estado construye canteras diversas y, simultáneamente, ajusta reglas de gestión de personas para evitar que esas canteras se pierdan en entrevistas, deliberaciones finales, asignación sectorial o rotación diferencial.

Del diagnóstico a la innovación: arquitectura mínima para una dirección pública interseccional

La dirección pública interseccional y transformadora requiere, como mínimo, cuatro capas integradas (véase tabla 16):

- **Evidencia de trayectoria (no solo presencia):** indicadores de flujo por etapa y sector, con desagregación progresiva y metas de corrección cuando se observan caídas sistemáticas. Esto evita que la igualdad se mida mediante fotografías estáticas que pueden ocultar exclusiones en el tramo decisonal (Hankivsky, 2014).
- **Reglas de selección y promoción con reducción de sesgos:** entrevistas estructuradas, rúbricas previas, trazabilidad de decisiones y comités diversos. Sin estos elementos, la desigualdad reaparece en las etapas con mayor discrecionalidad, donde se definen criterios como ajuste cultural y reputación (Bradbury y Kellough, 2011).
- **Entornos de seguridad y dignidad:** sin prevención y respuesta frente a violencia y acoso (incluidas las formas simbólicas y digitales), la permanencia continúa siendo diferencial por género y las trayectorias pueden interrumpirse por desgaste. Sin condiciones de seguridad no existe innovación sostenible.

- **Desarrollo de liderazgo con enfoque interseccional:** la formación, la mentoría, el patrocinio y las redes deben incorporar componentes explícitos para mujeres de territorios periféricos, mujeres indígenas, afrodescendientes y mujeres con discapacidad, evitando que las políticas de desarrollo beneficien principalmente a perfiles ya próximos a la cúspide.

Tabla 16

Palancas de innovación institucional para una dirección pública interseccional y transformadora

Dimensión de cambio	Problema que corrige (mecanismo)	Innovación institucional (qué se hace)	Evidencia mínima verificable (qué se mide)
1. Datos y trazabilidad de trayectoria	Se desconoce dónde se pierde diversidad en la trayectoria directiva (embudo opaco).	Construcción de un tablero de seguimiento por etapas (postulación–lista corta–nombramiento–permanencia), con desagregación progresiva de la información.	Tasas por etapa y sector; duración media en el cargo por sexo y, cuando sea posible, por territorio, pertenencia étnica o discapacidad (Hankivsky, 2014).
2. Selección y promoción	Persistencia de sesgos en etapas con alta discrecionalidad (ajuste cultural, reputación, confianza).	Implementación de entrevistas estructuradas, rúbricas previas, actas motivadas y comités diversos.	Diferencias en tasas de avance entre mujeres y hombres desde la población elegible hasta la lista corta; brechas en el nombramiento final (Bradbury y Kellough, 2011).

Dimensión de cambio	Problema que corrige (mecanismo)	Innovación institucional (qué se hace)	Evidencia mínima verificable (qué se mide)
3. Acción afirmativa e inclusión de grupos subrepresentados	Exclusión persistente de grupos racializados y territoriales.	Incorporación de reservas de vacantes o criterios de inclusión en concursos y procesos de selección, según factibilidad jurídica e institucional.	Cumplimiento normativo y resultados por cohorte; seguimiento de efectos de la medida (caso Brasil: Ley 12.990/2014 y Ley 15.142/2025).
4. Cambio cultural y legitimidad de la autoridad	Doble estándar y sanción por agencia; costos diferenciales asociados al ejercicio del liderazgo.	Formación de mandos, gestión del desempeño con criterios claros y sanción de prácticas discriminatorias.	Reportes de clima organizacional, denuncias y resolución de casos; rotación diferencial por género (Eagly y Carli, 2007b).
5. Protección de permanencia y dignidad	Las violencias y el acoso expulsan o disciplinan la presencia de mujeres en espacios de autoridad.	Protocolos institucionales, debida diligencia, protección frente a represalias y apoyo ante situaciones de violencia digital.	Tasa de denuncias resueltas, tiempos de respuesta, medidas de protección implementadas y retención de talento.

Dimensión de cambio	Problema que corrige (mecanismo)	Innovación institucional (qué se hace)	Evidencia mínima verificable (qué se mide)
6. Desarrollo interseccional del liderazgo	Los programas pueden beneficiar principalmente a perfiles ya próximos a los espacios de poder.	Diseño de cupos, becas, mentorías y redes con enfoque territorial y dirigidas a grupos históricamente subrepresentados.	Composición de cohortes; ascensos y permanencia posterior según perfiles de participación (análisis basado en interseccionalidad como enfoque de diseño de políticas).

Fuente: Elaboración propia.

Una dirección pública interseccional y transformadora no se construye solo con más mujeres en la cúspide, sino con innovaciones institucionales que vuelvan la igualdad trazable, corrijan sesgos en la trayectoria directiva y protejan la permanencia frente a dinámicas expulsivas. La interseccionalidad aporta aquí un criterio de calidad democrática: evita que la igualdad se reduzca a una redistribución parcial del poder hacia mujeres ya cercanas al estándar dominante y exige diseñar políticas que amplíen, de manera verificable, la diversidad de trayectorias directivas.

4.5. Agenda de investigación y acción pública para la igualdad sustantiva

La brecha de género en la alta dirección pública se explica por la interacción entre mecanismos informales de poder, tramos discrecionales de selección y construcción reputacional, y condiciones diferenciales de permanencia. En consecuencia, el reto consiste en identificar con precisión en qué etapa se produce la pérdida de trayectoria y qué prácticas organizacionales la reproducen incluso bajo discursos meritocráticos (Dolan, 2000; Bowen y Ostroff, 2004).

La agenda integra dos planos inseparables: la acción pública orientada a intervenir reglas, incentivos y condiciones institucionales; y la investigación aplicada destinada a explicar mecanismos, contrastar hipótesis y sostener políticas más allá de coyunturas específicas. El propósito es construir instrumentos capaces de convertir la igualdad formal en igualdad sustantiva: autoridad efectiva, asignación no estereotipada de carteras y permanencia sin costos diferenciales (Bradbury y Kellough, 2011; Ely *et al.*, 2011).

Al mismo tiempo, esta agenda asume que la igualdad sustantiva constituye un criterio de calidad democrática y de capacidad estatal, ya que una dirección pública homogénea incrementa puntos ciegos, reduce sensibilidad institucional y puede deteriorar legitimidad. En contraste, una burocracia más representativa puede crear condiciones para una representación activa bajo determinados contextos y arreglos institucionales (Bradbury y Kellough, 2011).

4.5.1. De la formalidad a los resultados: cumplimiento institucional, capacidades y monitoreo del embudo directivo

Un primer eje consiste en cerrar la brecha entre normas y resultados mediante mecanismos efectivos de cumplimiento institucional, con responsabilidades claras, trazabilidad de decisiones y capacidad de corrección cuando los procesos producen resultados sistemáticamente desiguales. La investigación sobre alta dirección muestra que las decisiones en la cúspide no dependen únicamente de credenciales técnicas, sino también de reputación, redes y criterios informales de ajuste, lo que vuelve indispensable gobernar el proceso y no solo declarar principios (Dolan, 2000).

La acción pública en este ámbito no se reduce a establecer metas; exige construir un sistema mínimo de trazabilidad de la trayectoria. Medir el flujo permite localizar el punto de fuga: si la caída ocurre en entrevistas, deliberación final o asignación de carteras estratégicas. Sin esta información, la política queda sujeta

a percepciones y el sesgo puede desplazarse hacia los tramos menos visibles del proceso (Bradbury y Kellough, 2011; Dolan, 2000).

El diseño institucional también resulta determinante. Incluso los programas bien intencionados pueden fracasar cuando los sistemas de gestión de personas envían señales ambiguas. Las prácticas consistentes, visibles y congruentes generan entornos organizacionales más predecibles; en cambio, la falta de coherencia amplifica la discrecionalidad y abre espacio para sesgos en etapas con menor regulación formal (Bowen y Ostroff, 2004).

Agenda de investigación asociada

Se requiere priorizar diseños capaces de identificar mecanismos causales: auditorías de procesos de selección (rúbricas, estructura de entrevistas, composición de comités), análisis longitudinales por cohortes y comparaciones entre instituciones con reglas diferenciadas. El objetivo no es únicamente determinar si aumentó la representación, sino explicar por qué y cómo cambió (o no cambió) la probabilidad de avanzar hacia la lista corta y el nombramiento final cuando se introducen modificaciones procedimentales (Bowen y Ostroff, 2004; Jiang *et al.*, 2012).

4.5.2. Interseccionalidad operativa: igualdad entre mujeres y trazabilidad de exclusiones múltiples

La evidencia en políticas públicas muestra que tratar a “las mujeres” como una categoría homogénea puede mejorar los promedios y, simultáneamente, mantener o profundizar exclusiones intragénero: mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad o con menor capital relacional pueden quedar fuera de las trayectorias hacia la alta dirección. Por ello, la interseccionalidad requiere métricas y preguntas que conecten desigualdad con reglas institucionales específicas, y no únicamente con descripciones generales de diversidad (Hankivsky *et al.*, 2014).

En la acción pública, esto implica construir capacidades para observar desigualdades dentro del propio grupo de mujeres mediante datos administrativos con desagregación progresiva y sistemas

de alerta temprana en la trayectoria directiva, que permitan detectar exclusiones persistentes en etapas como la lista corta y los nombramientos. El valor institucional es directo: sin trazabilidad interseccional, la igualdad sustantiva corre el riesgo de convertirse en igualdad para un subconjunto de mujeres más próximas al estándar dominante de autoridad legítima (Hankivsky *et al.*, 2014).

Agenda de investigación asociada

Se requieren diseños mixtos que combinen análisis cuantitativo de trayectorias con las variables disponibles (territorio, edad y discapacidad, cuando exista información suficiente) y evidencia cualitativa sobre mecanismos de credibilidad, racismo institucional, redes cerradas y concentración del poder decisonal. La pregunta central es causal: ¿qué reglas y prácticas producen exclusión interseccional en los niveles más altos de decisión, aun cuando la institución se perciba como “meritocrática”? (Hankivsky *et al.*, 2014).

4.5.3. Innovación pública e inclusión digital con enfoque de género: acelerar sin automatizar desigualdad

El tercer eje reconoce que la innovación pública y la digitalización pueden funcionar como aceleradores de igualdad, pero también como mecanismos de reproducción de brechas si se despliegan bajo supuestos de neutralidad tecnológica. La evidencia sobre discriminación algorítmica y sistemas automatizados muestra que los sesgos pueden intensificarse cuando los datos históricos reflejan desigualdades existentes y cuando la tecnología se utiliza para clasificar, priorizar o vigilar sin mecanismos robustos de rendición de cuentas (Buolamwini y Gebru, 2018; Eubanks, 2018).

En términos de acción pública, esto exige una gobernanza integral de la transformación digital: inclusión digital (acceso, capacidades y seguridad); diseño centrado en las personas usuarias con pruebas de accesibilidad; y control institucional sobre procesos automatizados cuando estos afectan la elegibilidad, la priorización de recursos o decisiones internas, incluida la selección y evaluación de personal. La evidencia empírica sobre sistemas de reconocimiento facial mostró disparidades relevantes asociadas con raza

y género, lo que ilustra el riesgo de trasladar tecnologías desarrolladas comercialmente al ámbito estatal sin auditorías ni evaluaciones de impacto (Buolamwini y Gebru, 2018).

Agenda de investigación asociada

Se requiere medir los efectos distributivos de la digitalización respecto de quiénes acceden efectivamente a los servicios y quiénes quedan excluidos; evaluar el impacto de la alfabetización digital sobre el acceso a servicios y oportunidades de desarrollo profesional; y estudiar los sesgos presentes en sistemas automatizados aplicados a la gestión pública. El campo ofrece condiciones para desarrollar evaluaciones aplicadas mediante pilotos con comparación, auditorías técnicas y análisis de resultados desagregados por sexo y territorio, precisamente porque el riesgo dejó de ser hipotético y requiere evidencia institucional para su gestión (Eubanks, 2018; Buolamwini y Gebru, 2018).

4.5.4. Cultura organizacional, liderazgo inclusivo y rol de hombres aliados: de la sensibilización al desempeño medible

Los sesgos persistentes en la legitimidad de la autoridad (doble estándar, penalización por agencia y evaluación ambigua del ajuste cultural) tienden a intensificarse en la cúspide directiva, donde la reputación tiene mayor peso y la discrecionalidad aumenta. En este terreno, la acción pública no puede limitarse a procesos de sensibilización: requiere convertir el liderazgo inclusivo en un componente evaluable del desempeño directivo y en un estándar organizacional exigible (Eagly y Karau, 2002; Ely *et al.*, 2011).

Un enfoque de gestión útil consiste en tratar la igualdad como un resultado organizacional y no como un asunto voluntarista. Si los incentivos no incorporan responsabilidad sobre el clima laboral, la prevención del acoso, la corresponsabilidad y la composición diversa de los equipos, la cultura institucional permanece sin cambios y los costos de permanencia continúan distribuyéndose de manera diferencial. Esta lógica es coherente con la teoría de sistemas de gestión de personas: aquello que se vuelve consistente, visible y congruente tiende a consolidarse como norma;

aquello que se declara sin consecuencias institucionales se reduce a retórica (Bowen y Ostroff, 2004).

Agenda de investigación asociada

Se requiere identificar qué combinaciones institucionales producen cambios sostenidos en el comportamiento organizacional: capacitación obligatoria, métricas de desempeño inclusivo, sanciones efectivas frente a prácticas discriminatorias y liderazgo ejemplar desde la cúspide. La evidencia más útil en este campo es comparada e institucional: analizar cómo varían los resultados cuando los sistemas directivos incorporan responsabilidades verificables por igualdad, frente a contextos donde las intervenciones se limitan a formación general o acciones de sensibilización (Ely *et al.*, 2011; Bowen y Ostroff, 2004).

4.5.5. Redes, cooperación regional y “no regresión”: blindar avances ante cambios políticos

La volatilidad política y la rotación directiva vuelven frágiles los avances cuando estos dependen de liderazgos individuales. Blindar la igualdad exige mecanismos de no regresión que sobrevivan a cambios de gobierno, mediante series de datos, reportes públicos, reglas procedimentales y redes que sostengan el aprendizaje institucional. Los lazos débiles conectan circuitos distintos y facilitan la circulación de información y oportunidades; por ello, las redes profesionales bien articuladas pueden incidir en la visibilidad y la movilidad, no solo en el apoyo simbólico (Granovetter, 1973).

El diseño de las redes también resulta determinante. Las comunidades de práctica permiten sostener aprendizaje colectivo, repertorios comunes y criterios compartidos, lo que resulta valioso en la alta dirección para reducir aislamiento y construir legitimidad transversal. Sin embargo, su efecto depende de su articulación con decisiones reales (proyectos estratégicos, comités y procesos de designación) y de la existencia de roles de coordinación que eviten que la red se reduzca a un espacio de afinidad sin incidencia institucional (Wenger, 1998; Brown y Duguid, 1991).

Blindar los avances también implica enfrentar riesgos contemporáneos, como la violencia y el acoso, que funcionan como mecanismos de expulsión o disciplinamiento de mujeres en espacios de autoridad, elevando el costo diferencial de permanencia. Este fenómeno ha sido documentado como una tendencia global en el ámbito político y tiene implicaciones directas para mujeres con exposición pública en la alta dirección, incluso cuando sus cargos no sean electivos (Krook, 2017).

Agenda de investigación asociada

Se requiere medir cómo las redes y el patrocinio institucional modifican la movilidad y el acceso a proyectos estratégicos; cómo se sostienen las políticas de igualdad entre administraciones sucesivas mediante mecanismos de no regresión; y cuál es el efecto de la violencia y el hostigamiento sobre la rotación y la salida temprana. Este conjunto de preguntas permite que la cooperación regional se base en evidencia sobre mecanismos y no únicamente en el intercambio de buenas prácticas (Granovetter, 1973; Krook, 2017).

La tabla 17 identifica de manera inicial acciones, preguntas de investigación e indicadores, como parte de una agenda integrada para la igualdad sustantiva en la alta dirección pública.

Tabla 17
Agenda integrada 2026-2030 para igualdad sustantiva en alta
dirección pública

Eje	Acción pública prioritaria	Preguntas de investigación sustantiva	Indicadores mínimos (flujo y poder efectivo)
Cumpli- miento ins- titucional y trazabilidad	Gobernar la tra- yectoria directiva mediante reglas trazables, comi- tés estructurados, actas motivadas y métricas por etapa.	¿En qué etapa se produce la pérdida de representación: postulación, lista corta, nombra- miento o per- manencia? ¿Qué etapas con mayor discrecionalidad explican la repro- ducción de sesgos? (Dolan, 2000).	Tasas de postulación, lista corta, nombramiento y permanencia; distribución de mujeres en carteras estraté- gicas.
Intersec- cionalidad operativa	Implementar desagregación progresiva de datos y medidas correctivas focali- zadas.	¿Qué mecanismos producen exclusión intragénero? ¿Qué políticas permiten corregir desigual- dades interseccio- nales? (Hankivsky <i>et al.</i> , 2014).	Tasas de avance según perfiles disponibles; brechas en eta- pas de selecció- n y nombramien- to.
Digita- lización inclusiva	Fortalecer inclusión digital y gobernanza responsable de sistemas automa- tizados.	¿La digitalización reduce brechas o las reproduce mediante procesos automatizados? ¿Qué sesgos apare- cen en los sistemas utilizados por el Estado? (Buola- mwini y Gebru, 2018; Eubanks, 2018).	Uso de servicios digitales por sexo y territorio; auditorías de sesgo; mecanis- mos de revisión y apelación.

Cultura y liderazgo inclusivo	Incorporar la igualdad como componente del desempeño directivo.	¿Qué instrumentos modifican conductas organizacionales: métricas, sanciones, incentivos o liderazgo ejemplar? (Bowen y Ostroff, 2004; Ely <i>et al.</i> , 2011).	Clima laboral; rotación diferencial; cumplimiento de metas de diversidad e inclusión.
No regresión, redes y protección	Consolidar redes profesionales, mecanismos de permanencia y respuestas institucionales frente a violencia.	¿Cómo sostener avances ante cambios políticos? ¿Qué papel cumplen las redes y la violencia en la movilidad, permanencia o salida temprana? (Granovetter, 1973; Krook, 2017).	Series comparables en el tiempo; rotación y salida temprana; incidentes registrados y respuesta institucional.

Fuente: Elaboración propia.

La igualdad sustantiva no se verifica en el número de nombramientos aislados, sino en la capacidad del Estado para sostener trayectorias y redistribuir poder real sin castigos diferenciales. La innovación que se propone es concreta, gobernar la carrera con evidencia, corregir exclusiones interseccionales, auditar riesgos de digitalización, convertir liderazgo inclusivo en desempeño evaluable y blindar avances frente a violencia y regresiones políticas. Ese es el sentido de una agenda de investigación y acción pública, producir cambios verificables, no solo promesas normativas (Dolan, 2000; Hankivsky *et al.*, 2014; Krook, 2017).

Conclusiones

El análisis desarrollado confirma una premisa fundamental para comprender las transformaciones contemporáneas del Estado: la igualdad de género en la dirección pública no solo constituye una cuestión de representación, sino un problema estructural de gobernanza, diseño institucional y distribución del poder. La persistente subrepresentación de mujeres en posiciones de alta decisión dentro del sector público (observable en América Latina y en otras regiones) no puede explicarse únicamente por factores individuales ni por supuestas diferencias en capacidades o aspiraciones. Por el contrario, responde a un entramado complejo de reglas formales, prácticas organizacionales y dinámicas informales que configuran las trayectorias profesionales dentro del Estado.

Este libro partió de una constatación ampliamente documentada: durante las últimas décadas, los países han adoptado marcos normativos cada vez más robustos para promover la igualdad de género en la vida pública. Reformas constitucionales, leyes de paridad, políticas de igualdad, estrategias de transversalización de género y programas de profesionalización del servicio civil han ampliado el reconocimiento institucional del principio de igualdad. Sin embargo, estos avances normativos conviven con una realidad persistente en la que las mujeres continúan enfrentando mayores obstáculos para acceder, consolidarse y ejercer plenamente el liderazgo en la cúspide del aparato estatal.

La evidencia presentada a lo largo de esta obra permite afirmar que la desigualdad en la alta dirección pública se reproduce principalmente mediante tres tipos de mecanismos interrelacionados:

- El primero corresponde a estructuras institucionales y organizacionales históricamente construidas bajo supuestos masculinizados de autoridad y carrera profesional. Muchos sistemas administrativos continúan operando con lógicas que privilegian trayectorias laborales lineales, disponibilidad permanente y redes informales de patrocinio que favorecen a quienes ya están integrados en circuitos tradicionales de poder. Estos arreglos institucionales no

necesariamente excluyen de forma explícita a las mujeres, pero sí generan condiciones estructurales que limitan sus oportunidades de avance y consolidación en los niveles superiores de decisión.

- El segundo mecanismo se relaciona con las dinámicas culturales y simbólicas que influyen en la legitimidad del liderazgo. En numerosos contextos organizacionales persisten estereotipos que asocian la autoridad, la firmeza o la capacidad estratégica con modelos de liderazgo tradicionalmente masculinizados. Estas representaciones afectan tanto las percepciones externas sobre el liderazgo femenino como las condiciones internas en las que las mujeres ejercen la dirección pública. Como resultado, muchas directivas enfrentan dobles estándares de evaluación, mayores exigencias probatorias o cuestionamientos más frecuentes sobre su autoridad.
- El tercer mecanismo se vincula con los procesos concretos mediante los cuales se construyen las trayectorias directivas dentro del Estado. A diferencia de otros ámbitos laborales, el acceso a posiciones de alta dirección pública suele depender de combinaciones complejas entre mérito técnico, redes profesionales, confianza política y oportunidades de visibilidad institucional. En este contexto, pequeñas diferencias acumuladas durante la carrera (como la asignación de responsabilidades estratégicas, la participación en espacios de decisión o el acceso a patrocinio profesional) pueden traducirse en brechas significativas en las etapas finales del proceso de selección.

Uno de los aportes centrales de este libro ha sido proponer un cambio en la forma de analizar estas dinámicas. En lugar de limitar el estudio a indicadores agregados de participación femenina en cargos directivos, la obra plantea examinar las trayectorias directivas como procesos dinámicos. Este enfoque permite observar con mayor precisión cómo se construyen las oportunidades de liderazgo dentro del Estado y en qué momentos específicos se producen las pérdidas de representación femenina.

Desde esta perspectiva, la pregunta relevante deja de ser únicamente cuántas mujeres ocupan posiciones directivas en un momento determinado. La cuestión fundamental pasa a ser cómo se configura la trayectoria de carrera en la alta dirección pública: quiénes

acceden a las convocatorias, quiénes son preseleccionadas, quiénes alcanzan las etapas finales de decisión, quiénes son finalmente nombradas y quiénes logran permanecer en el cargo. Analizar estas etapas permite identificar con mayor claridad los puntos críticos donde se reproducen desigualdades y, por tanto, dónde las políticas públicas pueden intervenir con mayor efectividad.

El libro también destaca la importancia de incorporar una perspectiva interseccional en el estudio del liderazgo público femenino. Las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, y las oportunidades de acceso al poder estatal están condicionadas por factores como el origen social, la pertenencia étnica, la trayectoria educativa, el territorio o la edad. En América Latina, donde las desigualdades estructurales son particularmente profundas, estas intersecciones adquieren especial relevancia. Comprender cómo interactúan estos factores resulta indispensable para evitar que las políticas de igualdad reproduzcan nuevas formas de exclusión dentro del propio grupo de mujeres.

En este sentido, el análisis comparado desarrollado en la obra sugiere que los avances más sostenidos en materia de igualdad en la dirección pública se producen cuando las políticas de género se integran a reformas más amplias de profesionalización del Estado y fortalecimiento institucional. Los sistemas administrativos que combinan reglas claras de selección, transparencia en los procesos de nombramiento, mecanismos de rendición de cuentas y políticas activas de desarrollo del talento generan condiciones más favorables para la participación de mujeres en posiciones de liderazgo.

Otro hallazgo relevante del libro es que el liderazgo femenino en la dirección pública no debe interpretarse únicamente en términos de representación descriptiva. Las experiencias analizadas muestran que la presencia de mujeres en posiciones de decisión puede contribuir a transformar prácticas organizacionales, promover estilos de liderazgo más colaborativos y ampliar la diversidad de perspectivas en la formulación de políticas públicas. Estas contribuciones no son automáticas ni homogéneas, pero sugieren

que la diversidad en la dirección pública puede fortalecer la calidad de la deliberación y la capacidad estatal para responder a problemas complejos.

En este contexto, avanzar hacia la igualdad sustantiva en la dirección pública requiere superar enfoques limitados basados exclusivamente en acciones simbólicas o intervenciones aisladas. Las políticas orientadas a promover el liderazgo femenino (como programas de mentoría, redes profesionales o iniciativas de formación) pueden ser valiosas, pero su impacto depende de su articulación con los sistemas formales de gestión del talento dentro del Estado. Cuando estas iniciativas no se vinculan con procesos reales de promoción y selección, corren el riesgo de convertirse en instrumentos de visibilización sin efectos estructurales.

Por ello, uno de los mensajes centrales del libro es que la igualdad en la dirección pública debe concebirse como una política institucional de largo plazo, sostenida por tres pilares fundamentales: la transformación de las reglas de acceso al poder, el fortalecimiento de las capacidades estatales para monitorear trayectorias directivas y la construcción de culturas organizacionales más inclusivas.

Desde el punto de vista institucional, esto implica avanzar hacia sistemas de selección y promoción más transparentes, basados en competencias y con mecanismos explícitos para prevenir sesgos de género. Desde la dimensión organizacional, supone transformar culturas laborales que continúan reproduciendo modelos de autoridad excluyentes o estructuras de carrera incompatibles con la diversidad de trayectorias profesionales. Finalmente, desde la perspectiva de la gobernanza pública, requiere desarrollar sistemas de información capaces de medir de manera sistemática las trayectorias directivas y evaluar el impacto de las políticas de igualdad.

En el caso de Ecuador (y de otros países de la región) estos desafíos forman parte de un proceso más amplio de fortalecimiento institucional del Estado. La construcción de una dirección pública profesional, diversa e íntegra constituye una condición clave para mejorar la calidad de las políticas públicas,

fortalecer la confianza ciudadana y consolidar sistemas democráticos más representativos.

En última instancia, la discusión sobre mujeres en la dirección pública no se limita a un debate sectorial sobre igualdad de género. Se trata, más bien, de una cuestión fundamental sobre cómo se distribuye el poder dentro del Estado y qué tipo de liderazgo requieren las instituciones públicas para enfrentar los desafíos del siglo XXI. En sociedades cada vez más complejas, diversas y demandantes, los gobiernos necesitan liderazgos capaces de articular conocimiento técnico, sensibilidad social y capacidad de innovación institucional.

El fortalecimiento del liderazgo femenino en el sector público representa, en este sentido, una oportunidad para repensar las formas tradicionales de ejercicio del poder estatal. Más que una corrección marginal dentro de estructuras preexistentes, la incorporación plena de mujeres en posiciones de dirección puede contribuir a impulsar modelos de gobernanza más abiertos, colaborativos e inclusivos, capaces de generar mayor legitimidad democrática y mejores resultados en la gestión pública.

La igualdad sustantiva en la dirección pública no se alcanzará únicamente cuando más mujeres ocupen cargos de poder, sino cuando las estructuras institucionales del Estado dejen de estar diseñadas para que solo determinadas trayectorias sean posibles. En ese momento (cuando las mujeres puedan acceder, liderar y permanecer en la alta dirección pública sin enfrentar costos diferenciales por género, origen o trayectoria) la igualdad dejará de ser una aspiración normativa para convertirse en una realidad institucional.

Ese es, en última instancia, el horizonte que este libro propone: un Estado cuya dirección refleje la diversidad de la sociedad que gobierna y cuya capacidad de liderazgo se mida no por la reproducción del poder, sino por su capacidad de transformarlo.

Referencias bibliográficas

- Acker, J. (1990). Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations. *Gender & Society*, 4(2), 139–158. <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>
- African Union / PeaceAU. (2023). *Operational Guidance Note on Gender and Security Sector Reform*.
- Afroféminas. (2023, 11 de mayo). *Interseccionalidad: definición, historia y guía*. <https://afrofeminas.com/2023/05/11/interseccionalidad-definicion-historia-y-guia/>
- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. (2022). *Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022–2025*. <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/Agenda-transformacion-digital-2022-2025.pdf>
- Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. (2024). *Boletín cierre 2024*. https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/2015/01/Boletin-cierre-2024_compressed-1.pdf
- Alkadry, M. G., Bishu, S. G., y Bruns Ali, S. (2019). Beyond representation: Gender, authority, and city managers. *Review of Public Personnel Administration*, 39(2), 300–319. <https://doi.org/10.1177/0734371X17718030>
- Annesley, C. (2010). The core executive: Gender, power and change. *Political Studies*, 58(5), 909–929. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00824.x>
- Ansell, C., y Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Araújo, C. (1998). Mulheres e representação política: A experiência das cotas no Brasil. *Revista Estudos Feministas*, 6(1), 71–91.
- Argentina. (2018). *Ley 27.499 (Ley Micaela): Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres*. Boletín Oficial / In-foLEG. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666/texto>

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1). Naciones Unidas.
- Asamblea Nacional Constituyente. República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitución]. *Registro Oficial* No. 449.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010, 6 de octubre). *Ley Orgánica del Servicio Público (Losep)* [Ley]. *Registro Oficial*, Suplemento No. 294.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Registro Oficial Suplemento 175.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2023). *Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violeta*. Registro Oficial Suplemento No. 234, 20 de enero de 2023.
- Avolio, B. J., y Hannah, S. T. (2008). Developmental readiness: Accelerating leader development. *Consulting Psychology Journal: Practice and Research*, 60(4), 331-347. <https://doi.org/10.1037/1065-9293.60.4.331>
- Barnes, T. D., y O'Brien, D. Z. (2016). Defending the realm: The appointment of female ministers worldwide: Gender and cabinet allocation. *American Journal of Political Science*, 62(2), 355-368. <https://doi.org/10.1111/ajps.12337>
- Basabe-Serrano, S. (2020). La sub representación de mujeres en gabinetes ministeriales: El caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979-2015. *Latin American Research Review*, 55(1), 31-48. <https://doi.org/10.25222/larr.204>
- Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. Free Press.
- Bass, B. M., y Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2.^a ed.). Psychology Press.
- BBC News Mundo. (2018, 23 de mayo). *Ecuador: Lenín Moreno logra un gabinete con mayoría de mujeres*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44233804>

- Bearfield, D. A. (2009). Equity at the intersection: Public administration and the study of gender. *Public Administration Review*, 69(3), 383–386. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01985.x>
- Behaghel, L., Crépon, B., y Le Barbanchon, T. (2015). Unintended effects of anonymous résumés. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(3), 1–27. <https://doi.org/10.1257/app.20140185>
- Benschop, Y., y Verloo, M. (2006). Sisyphus' sisters: Can gender mainstreaming escape the genderedness of organizations? *Journal of Gender Studies*, 15(1), 19–33. <https://doi.org/10.1080/09589230500486884>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2003). *Ley 19.882: Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos y crea el Sistema de Alta Dirección Pública*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. (2019, 6 de mayo). *BID lanza iniciativa para potenciar el liderazgo femenino en sector público de Argentina*. <https://www.iadb.org/es/noticias/bid-lanza-iniciativa-para-potenciar-el-liderazgo-femenino-en-sector-publico-de-argentina>
- Bierema, L. L. (2016). Women's leadership: Troubling notions of the “ideal” (male) leader and the implications for women. *Advances in Developing Human Resources*, 18(2), 119–132. <https://doi.org/10.1177/1523422316641398>
- Bjarnegård, E. (2013). *Gender, informal institutions and political recruitment: Explaining male dominance in parliamentary representation*. Palgrave Macmillan.
- Bjarnegård, E., y Kenny, M. (2015). Revealing the “secret garden”: The informal dimensions of political recruitment. *Politics & Gender*, 11(4), 748–753. <https://doi.org/10.1017/S1743923X15000471>
- Bjarnegård, E., y Kenny, M. (2016). Comparing candidate selection: A feminist institutionalist approach. *Government and Opposition*, 51(3), 370–392. <https://doi.org/10.1017/gov.2016.4>

- Blessett, B. (2020). Rethinking the administrative state through an intersectional framework. *Administrative Theory & Praxis*, 42(1), 1–5. <https://doi.org/10.1080/10841806.2018.1517526>
- Bloj, C. E. (2013). *Participación política de mujeres indígenas y afrodescendientes: Las experiencias de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Panamá*. ONU Mujeres. <https://ecuator.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2013/10/participacion-politica-de-mujeres-indigenas-y-afrodescendientes>
- Bohnet, I. (2016). *What works: Gender equality by design*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674545991>
- Bourdieu, P. (1990). *The logic of practice*. Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (1998). *La dominación masculina*. Anagrama.
- Bowen, D. E., y Ostroff, C. (2004). Understanding HRM–firm performance linkages: The role of the “strength” of the HRM system. *Academy of Management Review*, 29(2), 203–221. <https://doi.org/10.5465/amr.2004.12736076>
- Bradbury, M. D., y Kellough, J. E. (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *American Review of Public Administration*, 41(2), 157–167. <https://doi.org/10.1177/0275074010367823>
- Brasil. (2014). *Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014* (reserva 20% de vagas em concursos públicos federais para pessoas negras; revogada em 2025).
- Brasil. (2025). *Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025* (reserva 30% de vagas para pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas; revoga a Lei nº 12.990/2014).
- Brassiolo, P., Estrada, R., y Fajardo, G. (2020, 17 de enero). *My (Running) Mate, the Mayor: Political ties and access to public jobs in Ecuador* (Documento de trabajo). CAF—Banco de Desarrollo de América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1521>
- Breslin, R. A., Pandey, S., y Riccucci, N. M. (2017). Intersectionality in public leadership research: A review and future research agenda. *Review of Public Personnel Administration*, 37(2), 160–182. <https://doi.org/10.1177/0734371X17697118>

- Britton, D. M. (2000). The epistemology of the gendered organization. *Gender & Society*, 14(3), 418–434. <https://doi.org/10.1177/089124300014003004>
- Bromley, P., y Powell, W. W. (2012). From smoke and mirrors to walking the talk: Decoupling in the contemporary world. *The Academy of Management Annals*, 6(1), 483–530. <https://doi.org/10.1080/19416520.2012.684462>
- Brown, J. S., y Duguid, P. (1991). Organizational learning and communities-of-practice: Toward a unified view of working, learning, and innovation. *Organization Science*, 2(1), 40–57. <https://doi.org/10.1287/orsc.2.1.40>
- Brown, M. E., y Treviño, L. K. (2006). Ethical leadership: A review and future directions. *The Leadership Quarterly*, 17(6), 595–616. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2006.10.004>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., y Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- CAF. (2025, 19 de junio). *Inició la tercera edición del programa de mentorías “Mujeres Líderes” en Paraguay*. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/inicio-la-tercera-edicion-del-programa-de-mentorias-mujeres-lideres-en-paraguay/>
- Cámara de Diputados. (2019, 6 de junio). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_06jun19.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2003). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Cámara de Diputados.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2026). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

- Caminotti, M., Rotman, S., y Varetto, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades generizadas en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983–2007). *Postdata*, 16(2).
- Campbell Barr, E. (2008). *La democracia intercultural paritaria: El verdadero desafío democrático del siglo XXI*.
- Castilla, E. J., y Benard, S. (2010). The paradox of meritocracy in organizations. *Administrative Science Quarterly*, 55(4), 543–676. <https://doi.org/10.2189/asqu.2010.55.4.543>
- Catalyst. (2007). *The double-bind dilemma for women in leadership: Damned if you do, doomed if you don't*. <https://www.catalyst.org/research/the-double-bind-dilemma-for-women-in-leadership/>
- Cepal. (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis* (Serie Mujer y Desarrollo, n.º 32). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/5878>
- Cepal. (2010). *Manual de uso del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*. División de Asuntos de Género. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2966-manual-uso-observatorio-igualdad-genero-america-latina-caribe>
- Cepal. (2014). *Mujeres indígenas: Nuevas protagonistas para nuevas políticas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36779-mujeres-indigenas-nuevas-protagonistas-nuevas-politicas>
- Cepal. (2015). *Mujeres indígenas en América Latina: Dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal. (2018). *Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Deudas de igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43746-mujeres-afrodescendientes-america-latina-caribe-deudas-igualdad>
- Cepal. (2019). *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: Participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo*. <https://oig.cepal.org>

- Cepal. (2022a). *Priority policies to reduce gender inequality in Latin America and the Caribbean*. https://igualdad.cepal.org/sites/default/files/2022-03/DB_policies_gender_en.pdf
- Cepal. (2022b). *La igualdad de género en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos*. <https://igualdad.cepal.org>
- Cepal. (2023a). *Nota para la Igualdad No. 33: Las mujeres en los gobiernos locales de América Latina y el Caribe, 2023*. Observatorio de Igualdad de Género. https://oig.cepal.org/sites/default/files/notas_para_la_igualdad_no_33._las_mujeres_en_los_gobiernos_locales_de_america_latina_y_el_caribe_2023.pdf
- Cepal. (2023b, 8 de marzo). *Cepal llama a cerrar la brecha digital de género y fomentar la participación de más mujeres en ciencia y tecnología*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-llama-cerrar-la-brecha-digital-genero-fomentar-la-participacion-mas-mujeres>
- Cepal. (2024). *Indicadores de género a 2024*. https://foroalc2030.cepal.org/2025/sites/foro2025/files/presentations/ods5-ana_guezmes-gender_snapshot_2024_foro_corta_v3.pdf
- Cepal. (2025). *Participación de las mujeres en la toma de decisiones en América Latina y el Caribe*. Observatorio de Igualdad de Género. https://oig.cepal.org/sites/default/files/participacion_de_las_mujeres_en_la_toma_de_decisiones_en_america_latina_y_el_caribe.pdf
- Chudnovsky, M. (2017). La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (69), 5–40.
- Chudnovsky, M. (2020). ¿Dónde están y qué hacen las mujeres dentro de la Administración Pública? El caso del sector público argentino. *Revista de Gestión Pública*, 9(1), 119–146.
- Chudnovsky, M., y Reyes Millán, A. L. (2021). How precarious public jobs are even more precarious for women: The case of Mexican police forces. *Latin American Research Review*, 56(3), 625–641. <https://doi.org/10.25222/larr.833>
- Collins, P. H., y Bilge, S. (2016). *Intersectionality*. Polity Press.
- Comisión Interamericana de Mujeres. (2022). *Ley Modelo de Paridad entre Mujeres y Hombres en la Vida Política y Pública*. Organización de los

- Estados Americanos. https://www.oas.org/es/CIM/docs/Ley_Modelo_Paridad.pdf
- Comité de Derechos Humanos. (1996). *Observación general núm. 25: Artículo 25. Participación en los asuntos públicos y derecho de acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas*. Naciones Unidas.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (1997). *Recomendación general núm. 23: Vida política y pública (A/52/38)*. Naciones Unidas. <https://www.refworld.org/legal/general/cedaw/1997/en/39377>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). (2004). *Recomendación general núm. 25: Medidas especiales de carácter temporal (artículo 4, párrafo 1, de la Convención)*. Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cedaw.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (2000). *Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas)*. <https://www.funcionpublica.gov.co>
- Congreso de la República del Perú. (2013). *Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil*. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/documentos/leyes/30057.pdf>
- Connell, R. (2020). *Gender: In world perspective* (4.ª ed.). Polity Press.
- Connell, R., y Pearse, R. (2015). *Gender: In world perspective* (3.ª ed.). Polity Press.
- Connell, R. W. (1987). *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. Stanford University Press.
- Connell, R. W., y Messerschmidt, J. W. (2005). Hegemonic masculinity: Rethinking the concept. *Gender & Society*, 19(6), 829–859. <https://doi.org/10.1177/0891243205278639>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2022). *Resolución No. CPCCS-PLE-SG-012-E-2022-831: Conformación de veeduría para el concurso de Defensoría del Pueblo*. <https://www.cpccs.gob.ec>
- Consejo Nacional Electoral. (2014). *Participación política de la mujer ecuatoriana*. <https://www.cne.gob.ec/wp-content/uploads/2022/05/Participacion-Politica-de-la-Mujer-Ecuadoriana.pdf>

- Consejo Nacional Electoral. (2024, 6 de junio). *CNE aprueba resolución que reconoce legado de Matilde Hidalgo al conmemorar los 100 años del voto femenino en Ecuador*. <https://www.cne.gob.ec/matildecne/>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2020). *Resolución Nro. CNIG-CNIG-2020-002: Reglamento del Consejo Consultivo de Mujeres*. <https://www.igualdadgenero.gob.ec>
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2024). *Resolución Nro. CNIG-CNIG-2024-0001-RES: Norma Técnica para Transversalizar el Enfoque de Género en el Sector Público*. Registro Oficial No. 625.
- Correll, S. J., Benard, S., y Paik, I. (2007). Getting a job: Is there a motherhood penalty? *American Journal of Sociology*, 112(5), 1297–1338. <https://doi.org/10.1086/511799>
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., y Sanginés, M. (eds.). (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org>
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989(1), Article 8. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8/>
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241–1299. <https://doi.org/10.2307/1229039>
- Crosby, B. C., y Bryson, J. M. (2018). Why leadership of public leadership research matters: And what to do about it. *Public Management Review*, 20(9), 1265–1286. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1348731>
- Fernandez-Osorio, A. E., Miron, M., Cabrera-Cabrera, L. J., Corcione-Nieto, M. A., y Villalba-Garcia, L. F. (2023). Towards an effective gender integration in the armed forces: The case of the Colombian Army Military Academy. *World Development*, 171, 106348. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106348>

- Fernós, M. D. (2010). *National mechanism for gender equality and the empowerment of women in Latin America and the Caribbean* (LC/L.3203-P). Cepal. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/a33c9e04-1f8e-4a2d-89e1-5c431e65990b/download>
- Follett, M. P. (1924). *Creative experience* (Vol. 7). Longmans, Green.
- Fontaine, G., Calderón, M. J., Sandoval, C., y Granda, A. (2017, 28–30 de junio). *Guardians of the Civic Revolution: The institutionalization of patronage in Ecuador* [Ponencia]. 3rd International Conference on Public Policy (ICPP3), Singapur. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/594cc6ab2cf01.pdf>
- Franceschet, S., Krook, M. L., y Piscopo, J. M. (2012). *The impact of gender quotas*. Oxford University Press.
- Franceschet, S., y Piscopo, J. M. (2008). Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4(3), 393–425. <https://doi.org/10.1017/S1743923X08000342>
- Freidenberg, F. (2020). Electoral reform and political representation of women in Latin America. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676>
- Freidenberg, F., y Garzón-Sherdek, K. (2023). *Ecuador: progresividad paritaria, movimientos de mujeres activos y alta representación descriptiva de las mujeres* (capítulo en obra colectiva). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/15/7158/9.pdf>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>
- Gaete Quezada, R., y Álvarez Rodríguez, J. (2020). Alta dirección pública y techo de cristal. Acceso de las mujeres a los puestos directivos en Chile. *Espiral (Guadalajara)*, 27(77), 179–222.
- Garikipati, S., y Kambhampati, U. (2021). Leading the fight against the pandemic: Does gender “really” matter? *Feminist Economics*, 27(1–2), 401–418. <https://doi.org/10.1080/13545701.2021.1874614>

- Gaucher, D., Friesen, J., y Kay, A. C. (2011). Evidence that gendered wording in job advertisements exists and sustains gender inequality. *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(1), 109. <https://doi.org/10.1037/a0022530>
- Gilligan, C. (1982). *In a different voice: Psychological theory and women's development*. Harvard University Press.
- Goddard, D. (2019). Entering the men's domain? Gender and portfolio allocation in European governments. *European Journal of Political Research*, 58(2), 631–655. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12305>
- Goetschel, A. M. (2007). *Educación de las mujeres en el Ecuador (1860–1930)*. FLACSO Ecuador.
- Goldin, C., y Rouse, C. (2000). Orchestrating impartiality: The impact of “blind” auditions on female musicians. *American Economic Review*, 90(4), 715–741. <https://doi.org/10.1257/aer.90.4.715>
- Government of Canada. (2015). *Ministerial mandate letters*. Prime Minister of Canada. <https://pm.gc.ca>
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380. <https://doi.org/10.1086/225469>
- Guzmán, V., y Montaña, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985–2010)*. Cepal.
- Hamidullah, M. F., y Riccucci, N. M. (2017). Intersectionality and family-friendly policies in the federal government: Perceptions of women of color. *Administration & Society*, 49(1), 105–120. <https://doi.org/10.1177/0095399715623314>
- Hankivsky, O., Grace, D., Hunting, G., Giesbrecht, M., Fridkin, A., Rudrum, S., Ferlatte, O., y Clark, N. (2014). An intersectionality-based policy analysis framework: Critical reflections on a methodology for advancing equity. *International Journal for Equity in Health*, 13, 119. <https://doi.org/10.1186/s12939-014-0119-x>
- Haraway, D. (1988). Situated knowledges: The science question in feminism and the privilege of partial perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575–599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- Heilman, M. E. (2001). Description and prescription: How gender stereotypes prevent women's ascent up the organizational

- ladder. *Journal of Social Issues*, 57(4), 657–674. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00234>
- Heilman, M. E. (2012). Gender stereotypes and workplace bias. *Research in Organizational Behavior*, 32, 113–135. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2012.11.003>
- Heilman, M. E., y Okimoto, T. G. (2007). Why are women penalized for success at male tasks? *The implied communality deficit*. *Journal of Applied Psychology*, 92(1), 81–92. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.92.1.81>
- Hernes, H. M. (1987). *Welfare state and woman power: Essays in state feminism*. Norwegian University Press.
- Hong, L., y Page, S. E. (2004). Groups of diverse problem solvers can outperform groups of high-ability problem solvers. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 101(46), 16385–16389.
- Horlings, L. G. (2018). The role of leadership in place-based development and building institutional arrangements. *Local Economy*, 33(3), 245–268. <https://doi.org/10.1177/0269094218763050>
- Hughes, M. M. (2011). Intersectionality, quotas, and minority women’s political representation worldwide. *American Political Science Review*, 105(3), 604–620. <https://doi.org/10.1017/S0003055411000298>
- Iacoviello, M. (2014, septiembre). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador* (Nota técnica del BID No. IDB-TN-674). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-institucional-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-Ecuador.pdf>
- Ibarra, H., Carter, N. M., y Silva, C. (2010). Why men still get more promotions than women. *Harvard Business Review*, 88(9), 80–85.
- Ibarra, H., Ely, R. J., y Kolb, D. M. (2013). Women rising: The unseen barriers. *Harvard Business Review*, 91(9), 60–66.

- Instituto de la Democracia (Ecuador). (2020). *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979–2020*. https://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/05/libro_Antologia.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) 2024*. https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2024/202407_Tecnologia_de_la_Informacion_y_Comunicacion-TICs.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2025). *Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) 2025* (PDF). https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/TIC/2025/202507_Tecnologia_de_la_Informacion_y_Comunicacion-TICs.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2017, 20 de abril). *Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres en razón de género*. <https://portal.ine.mx/protocolo-atender-la-violencia-politica-las-mujeres/>
- Instituto Nacional Electoral. (2024, 7 de julio). *Han sido sancionadas 363 personas por violencia política contra las mujeres en razón de género en casi cuatro años*. <https://centralector.ine.mx/2024/07/07/han-sido-sancionadas-363-personas-por-violencia-politica-contras-las-mujeres-en-razon-de-genero-en-casi-cuatro-anos/>
- Inter-American Commission of Women. (2013). *La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas*. OEA. <https://www.oas.org/es/cim/docs/ciudadaniamujeresdemocracia-web.pdf>
- Inter-Parliamentary Union. (2017). *Women in parliament in 2016: The year in review*. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2017-03/women-in-parliament-in-2016-year-in-review>
- Inter-Parliamentary Union. (2026). *Ecuador: National Assembly—Data on women (percentage of women)*. IPU Parline. <https://data.ipu.org/parliament/EC/EC-LC01/data-on-women>
- International IDEA. (2015, 8 de marzo). *Bolivia: 51 per cent of women elected to parliament*. <https://www.idea.int/news/bolivia-51-cent-women-elected-parliament>

- International IDEA, Inter-Parliamentary Union, y Stockholm University. (2013). *Atlas of electoral gender quotas*. International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas.pdf>
- International Labour Organization. (2016). *Women at work: Trends 2016*. ILO.
- International Labour Organization. (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. ILO. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40dcomm/%40publ/documents/publication/wcms_633166.pdf
- International Labour Organization. (2025). *Ecuador country profile – Share of women in management positions (SDG 5.5.2)*. ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/data/country-profiles/ecu/>
- International Telecommunication Union. (2024, 10 de noviembre). *Facts and Figures 2024: The gender digital divide*. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2024/11/10/ff24-the-gender-digital-divide/>
- Macgregor Burns, J. (1978). *Leadership*. Harper & Row.
- Mardones Leiva, K., y Court Arrau, J. (2019). Organizaciones generizadas: Normatividades sexogénicas y cuerpos transgresores. *Revista Stultifera de Humanidades y Ciencias Sociales*, 2(2), 100–115.
- McLarney, C., y Rhyno, S. (1999). Mary Parker Follett: Visionary leadership and strategic management. *Women in Management Review*, 14(7), 292–304.
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (ME-SECVI), y Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA). (2017). *Ley Modelo Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política*. Organización de los Estados Americanos.
- Méndez Torres, G. M. (2009). *Uniendo y abriendo caminos: La actoría política de las mujeres indígenas en el movimiento indígena ecuatoriano* [Tesis de maestría, FLACSO Ecuador]. <https://repositorio.flacsoandes.edu/bitstreams/d2538079-22fd-45f5-97f4-ecb99f27103e/download>

- Meyer, J. W., y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363. <https://doi.org/10.1086/226550>
- Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. (2020). *Lignes directrices de gestion ministérielles relatives aux promotions et à la valorisation des parcours professionnels* (Bulletin officiel spécial n.º 9, 5 novembre 2020). https://www.education.gouv.fr/sites/default/files/imported_files/documents/BO_SPE9_MENJS_1347038.pdf
- Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Brasil). (2025). *Reserva de vagas para negros em concursos públicos*. <https://www.gov.br/gestao>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Proporción del gasto por enfoque de igualdad: Proforma del Presupuesto General del Estado 2024 (Anexo de gasto para cierre de brechas de equidad)*. <https://www.finanzas.gob.ec>
- Ministerio de Economía y Finanzas de Paraguay. (2025, 27 de marzo). *Mujeres líderes: 3ra edición del Programa de mentorías*. <https://www.mef.gov.py/es/mujeres-lideres-3ra-edicion>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, y Servicio Civil de Chile. (2018). *Mujeres en la Alta Dirección Pública: Diagnóstico y desafíos*. Gobierno de Chile. <https://www.serviciocivil.cl>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2022). *Agenda de Transformación Digital del Ecuador 2022–2025 (Acuerdo Nro. MINTEL-MINTEL-2022-022)*. <https://www.telecomunicaciones.gob.ec>
- Ministerio del Trabajo. (2024). *Implementación de la Ley Violeta: Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-013; Guía para el registro de planes de igualdad*.
- Molyneux, M. (2000). *Gender and the silences of social capital: Lessons from Latin America*. Development Studies Institute, London School of Economics.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

- Moser, C., y Moser, A. (2005). Gender mainstreaming since Beijing: A review of success and limitations in international institutions. *Gender & Development*, 13(2), 11–22. <https://doi.org/10.1080/13552070512331332283>
- Moss-Racusin, C. A., Dovidio, J. F., Brescoll, V. L., Graham, M. J., y Handelsman, J. (2012). Science faculty's subtle gender biases favor male students. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(41), 16474–16479. <https://doi.org/10.1073/pnas.1211286109>
- Mumford, M. D., Marks, M. A., Connelly, M. S., Zaccaro, S. J., y Reiter-Palmon, R. (2000). Development of leadership skills: Experience and timing. *The Leadership Quarterly*, 11(1), 87–114. [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(99\)00044-2](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(99)00044-2)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. (2020). *Resolución No. 016-CIG-2020*. <https://www7.quito.gob.ec>
- Nabatchi, T., y Amsler, L. B. (2014). Direct public engagement in local government. *The American Review of Public Administration*, 44(4, suplemento), 63S–88S. <https://doi.org/10.1177/0275074013519702>
- Naranjo Bautista, S., Chudnovsky, M., Strazza, L., Mosqueira, E., y Castañeda, C. (2022). *Mujeres líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: Brechas y oportunidades*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0004597>
- Nasser, S. (2018). Boxed women in public administration—Between glass ceilings and glass walls: A study of women's participation in public administration in the Arab States. *Journal of International Women's Studies*, 19(3), 152–171. <http://vc.bridgew.edu/jiws/vol19/iss3/12>
- Nembhard, I. M., y Edmondson, A. C. (2006). Making it safe: The effects of leader inclusiveness and professional status on psychological safety and improvement efforts in health care teams. *Journal of Organizational Behavior*, 27(7), 941–966. <https://doi.org/10.1002/job.413>
- Obenauer, W. G., Sieweke, J., Bastardoz, N., Arvate, P. R., Gazdag, B. A., y Hentschel, T. (2024). Are women strategic leaders more effective during a crisis than men strategic leaders? A causal analysis of the relationship between strategic leader gender and

- outcomes during the COVID-19 crisis. *The Leadership Quarterly*, 35(6), 101812. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2024.101812>
- ONU Mujeres. (2018a). *Violence against women in politics: Expert group meeting report*. <https://www.unwomen.org>
- ONU Mujeres. (2018b). *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://www.refworld.org>
- ONU Mujeres. (2019). *La paridad en los gabinetes ministeriales en América Latina*. <https://www.unwomen.org>
- ONU Mujeres. (2022). *Índice de Paridad Política (IPP) en Ecuador 2022: Resumen ejecutivo*. <https://ecuador.unwomen.org>
- ONU Mujeres. (2023). *Women in local government in Latin America and the Caribbean (2023)*. UN Women.
- ONU Mujeres. (2025). *Avanzar la democracia paritaria en América Latina y el Caribe*. <https://lac.unwomen.org>
- ONU Mujeres, y Unión Interparlamentaria. (2023). *Women in politics: 2023*. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Women-in-politics-2023-en.pdf>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *OECD reviews of human resource management in government: Brazil 2010*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264082229-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2016). *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264252820-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017a). *Public governance reviews: Chile*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017b). *Building an inclusive Mexico: Policies and good governance for gender equality*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017c). *Recommendation of the Council on Public Integrity (OECD/LEGAL/0435)*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017d). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public trust*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018a). *Women in public life: Gender, law and policy in the Middle East and North Africa*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018b). *OECD toolkit for mainstreaming and implementing gender equality*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019a). *Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019b). *OECD toolkit for mainstreaming and implementing gender equality*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020a). *Gender equality in Colombia: Access to justice and politics at the local level*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b956ef57-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020b). *Public employment and management: Gender balance in the public sector*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020c). *Leadership for a high performing civil service*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020d). *OECD public integrity handbook*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022a). *Gender equality in public leadership*. <https://www.oecd.org/gender/gender-equality-in-public-leadership.htm>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022b). *Building trust to reinforce democracy: Main findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*. OECD Publishing.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023a). Improving gender equality in public employment. En *Joining forces for gender equality*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023b). *Toolkit for mainstreaming and implementing gender equality 2023*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023c). *Gender budgeting in OECD countries 2023*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023d). *Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development* (2.^a ed.). OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024a). *Government at a glance: Latin America and the Caribbean 2024*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024b). *Open government for stronger democracies: A global progress report*. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024c). *Digital transformation*. <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/digital-transformation.html>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025a). Gender parity in central administrations. En *Government at a glance 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025b). *Gender equality in a changing world*. <https://www.oecd.org>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025c). *Government at a glance 2025*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>
- Organización de las Naciones Unidas. (1952/1954). *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*. Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights* (art. 25). OHCHR. <https://www.ohchr.org>

- Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. OHCHR. <https://www.ohchr.org>
- Organización de las Naciones Unidas. (1995). *Beijing Declaration and Platform for Action*. Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Towards equal opportunity for women in the defence sector*. Naciones Unidas. <https://doi.org/10.18356/9789211068337>
- Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (“Convención de Belém do Pará”).
- Organización de los Estados Americanos. (2022). *Red PROLID* (ficha de iniciativa). <https://www.oas.org/ext/en/human-rights/repository-initiatives-women-leadership/initiatives/details/red-prolid>
- Organización Internacional del Trabajo. (1958). *Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)*, 1958 (núm. 111). OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Convenio sobre la violencia y el acoso*, 2019 (núm. 190). <https://www.ilo.org>
- Organización Internacional del Trabajo. (2023). *ILO Convention 190: The right of everyone to a world of work free from violence and harassment*. <https://www.ilo.org>
- Ormerod, E. (2025). Place-based leadership: Advancing feminist, intersectional and anti-racist approaches. *Regional Studies*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2545309>
- Oxford Research Encyclopedia of Politics. (2020). *Gender, race, and political representation in Latin America*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1745>
- Pacari, N. (2002). The political participation of indigenous women in the Ecuadorian Congress: Unfinished business. En *Women in Parliament: Beyond numbers* (estudio de caso, pp. 1–8). International IDEA. <https://www.amherst.edu/media/view/127186/original/pacari-CS-Ecuador.pdf>

- Patton, M. Q. (2008). *Utilization-focused evaluation* (4.ª ed.). SAGE.
- Paustian-Underdahl, S. C., Walker, L. S., y Woehr, D. J. (2014). Gender and perceptions of leadership effectiveness: A meta-analysis of contextual moderators. *Journal of Applied Psychology*, 99(6), 1129–1145. <https://doi.org/10.1037/a0036751>
- Pequeño, A. (2009). La autorepresentación: Estrategias para un nuevo feminismo indígena en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (35), 65–78. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1244838007.feminismo_indigena_0.pdf
- Perry, J. L. (2009). A strategic agenda for public human resource management research. *Review of Public Personnel Administration*, 30(1), 20–43. <https://doi.org/10.1177/0734371X09351821>
- Piscopo, J. M. (2016). When informality advantages women: Quota networks, electoral rules and candidate selection in Mexico. *Government and Opposition*, 51(3), 487–512. <https://doi.org/10.1017/gov.2015.32>
- Poder Ejecutivo Nacional (Argentina). (2023). Decreto 8/2023 (DNU): *Ley de Ministerios*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-8-2023-394976/texto>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Decreto Ejecutivo No. 560*. Registro Oficial Suplemento No. 387.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2022). *Decreto Ejecutivo No. 609 (29 de noviembre de 2022)*. Ministerio de Gobierno. <https://documentacion.ministeriodegobierno.gob.ec>
- Presidencia de la República del Ecuador. (2025a). *Decreto Ejecutivo No. 60 (24 de julio de 2025): Reformas institucionales de la Función Ejecutiva*.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2025b). *Decreto Ejecutivo No. 101: Fusión por absorción del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos al Ministerio de Gobierno*. <https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-no-101-fusion-absorcion-al-ministerio-gobierno-ministerio-mujer-derechos-humanos>

- Prieto, M. (2015). *Estado y colonialidad. Mujeres y familias quichuas de la Sierra del Ecuador, 1925–1975*. FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/140339-opac>
- Prieto, M., Cuminao, C., Flores, A., Maldonado, G., y Pequeño, A. (2005/2006). *Respeto, discriminación y violencia: Mujeres indígenas en Ecuador, 1990–2004*. FLACSO Ecuador, UNFPA & UNIFEM. <https://www.flacsoandes.edu.ec>
- Prime Minister of Canada. (2015, November 13). *Prime Minister of Canada makes ministerial mandate letters public* [Comunicado de prensa]. Government of Canada. <https://www.pm.gc.ca>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025, 29 de octubre). *Curso Regional de Liderazgo de Mujeres*. <https://www.undp.org/es/latin-america/eventos/curso-regional-de-liderazgo-de-mujeres>
- Rabe-Hemp, C. (2008). Survival in an all-boys club: Policewomen and their fight for acceptance. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(2), 251–270. <https://doi.org/10.1108/13639510810878712>
- Raghavan, M., Barocas, S., Kleinberg, J., y Levy, K. (2020). Mitigating bias in algorithmic hiring: Evaluating claims and practices. En *Proceedings of the 2020 Conference on Fairness, Accountability, and Transparency* (pp. 469–481). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3351095.3372828>
- Ragins, B. R., y Kram, K. E. (eds.). (2008). *The handbook of mentoring at work: Theory, research, and practice*. SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781412976619>
- Randel, A. E., Dean, M. A., Ehrhart, K. H., Chung, B. G., Shore, L. M., Singh, G., y Wombacher, J. C. (2018). Inclusive leadership: Realizing positive outcomes through belongingness and being valued for uniqueness. *Human Resource Management Review*, 28(2), 190–203. <https://doi.org/10.1016/j.hrmr.2017.07.002>
- República de Colombia. (2025). *Ley 2453 de 2025: Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política y hacer efectivo su derecho a la participación en todos los niveles*.

- République française. (2022). *Code général de la fonction publique: Chapitre II – Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes* (Articles L132-1 à L132-11). Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000044427664/2022-03-01>
- Ridgeway, C. L. (2001). Gender, status, and leadership. *Journal of Social Issues*, 57(4), 637–655.
- Ridgeway, C. L. (2011). *Framed by gender: How gender inequality persists in the modern world*. Oxford University Press.
- Rinne, U. (2018). Anonymous job applications and hiring discrimination. *IZA World of Labor*, 48, 1–11. <https://wol.iza.org/articles/anonymous-job-applications-and-hiring-discrimination>
- Riquelme Parra, S. (2021). Mujeres en espacios de decisión: Escenario actual en las universidades estatales chilenas. *Revista Gobierno y Administración Pública*, (3), 40–61. <https://doi.org/10.29393/GP2-3MESR10003>
- Rodríguez Gustá, A. L. (2002). Complejidad burocrática y logros gerenciales de las mujeres: El caso del Estado uruguayo. En S. Ospina y M. Penfold (eds.), *Gerenciando las relaciones intergubernamentales: Experiencias en América Latina* (pp. 195–234). Nueva Sociedad.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). Las políticas sensibles al género: Variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y Debates*, 16, 109–129.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2021). Women’s policy agencies and government ideology: The divergent trajectories of Argentina and Brazil, 2003–2019. *International Feminist Journal of Politics*, 23(4), 625–647. <https://doi.org/10.1080/14616742.2021.1957975>
- Rodríguez Gustá, A. L., Madera, N., y Caminotti, M. (2017). Governance models of gender policy machineries under left and right governments in Latin America. *Social Politics*, 24(4), 452–480. <https://doi.org/10.1093/sp/jxx015>
- Rousseau, S. (2011). Indigenous and feminist movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the representation of indigenous women. *Latin American Research Review*, 46(2), 5–28. <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0010>

- Rudman, L. A., Moss-Racusin, C. A., Phelan, J. E., y Nauts, S. (2012). Status incongruity and backlash effects: Defending the gender hierarchy motivates prejudice against female leaders. *Journal of Experimental Social Psychology*, 48(1), 165–179. <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2011.10.008>
- Rudman, L. A., y Glick, P. (2001). Prescriptive gender stereotypes and backlash toward agentic women. *Journal of Social Issues*, 57(4), 743–762. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00239>
- Salvaj, E. (2016). *Abriendo la “caja negra”: Factores que impactan en la travesía de las mujeres hacia la Alta Dirección* [Informe de investigación]. Corporación Red Mujeres Alta Dirección (RedMAD).
- Savage, M., Cunningham, N., Devine, F., Friedman, S., Laurison, D., McKenzie, L., Miles, A., Snee, H., y Wakeling, P. (2015). *Social class in the 21st century*. Penguin.
- Schwindt-Bayer, L. A. (2009). Making quotas work: The effect of gender quota laws on the election of women. *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), 5–28. <https://doi.org/10.3162/036298009787500330>
- Secretaría de la Función Pública. (2022). *Concursos exclusivos para mujeres en la Administración Pública Federal* [Documento de experiencia institucional].
- Senado de Francia. (2022). *Parité dans la haute fonction publique : Changer de méthode ?* (Rapport No. 21-723). <https://www.senat.fr>
- Sergent, K., y Stajkovic, A. D. (2020). Women’s leadership is associated with fewer deaths during the COVID-19 crisis: Quantitative and qualitative analyses of United States governors. *Journal of Applied Psychology*, 105(8), 771–783. <https://doi.org/10.1037/apl0000577>
- Servicio Civil de Chile. (s. f.). *Ley 19.882 (post reforma): Nuevo trato laboral / Alta Dirección Pública*. <https://www.serviciocivil.cl>
- Servicio Civil de Chile. (2015). *Política de igualdad de género en el Servicio Civil y la Alta Dirección Pública*. Gobierno de Chile. <https://www.serviciocivil.cl>

- Servicio Civil de Chile. (2018). *Estudio y análisis: Participación de mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública (2003–2018)*. Servicio Civil de Chile.
- Servicio Civil de Chile. (2021). *Estudio de la participación de las mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)*. Servicio Civil / Universidad de Chile.
- Servicio Civil de Chile. (2022a). *Informe anual del Sistema de Alta Dirección Pública*. Dirección Nacional del Servicio Civil. <https://www.serviciocivil.cl>
- Servicio Civil de Chile. (2022b). *Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública: Informe al Congreso Nacional, año 2022*. Dirección Nacional del Servicio Civil. <https://www.serviciocivil.cl>
- Servicio Civil de Chile. (2024, 8 de marzo). *Nombramientos de mujeres en la Alta Dirección Pública alcanza récord histórico de 41%* [Noticia institucional].
- SERVIR. (s. f.). *Compendio normativo de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil y del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe>
- Shelley, T. O'C., Morabito, M. S., y Tobin-Gurley, J. (2011). Gendered institutions and gender roles: Understanding the experiences of women in policing. *Criminal Justice Studies*, 24(4), 351–367. <https://doi.org/10.1080/1478601X.2011.625698>
- Smith, H. K. (2025). *Collaborative leadership models: Promoting shared leadership opportunities for women in nonprofit and public sectors*.
- Sotarauta, M., y Beer, A. (2017). Governance, agency and place leadership: Lessons from a cross-national analysis. *Regional Studies*, 51(2), 210–223. <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1119265>
- Sotomayor Valarezo, P., y Huertas Hernández, S. (2017). Mujeres en gabinetes ministeriales: Un estudio de Ecuador desde el retorno a la democracia (1979–2015). *Revista de Ciencia Política*, 55(2), 7–32.
- Stensöta, H. O., Wängnerud, L., y Svensson, R. (2015). Gender and corruption: The mediating power of institutional logics. *Politics & Gender*. <https://anticorpp.eu/publications/>

gender-and-corruption-the-mediating-power-of-institutional-logics/

- Stivers, C. (1993). *Gender images in public administration: Legitimacy and the administrative state*. SAGE.
- Stotsky, J. G. (2016). *Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes* (IMF Working Paper No. 16/149). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781475575460.001>
- Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., y Azfar, O. (2001). *Gender and corruption* [Working paper]. Williams College, Center for Development Economics. https://cde.williams.edu/files/2009/11/Swamy_gender.pdf
- Tannen, D. (1994). *Talking from 9 to 5: Women and men at work*. William Morrow.
- Tribunal Contencioso Electoral. (2022). *Código de la Democracia (codificación)*.
- Tronto, J. C. (1993). *Moral boundaries: A political argument for an ethic of care*. Routledge.
- True, J. (2003). Mainstreaming gender in global public policy. *International Feminist Journal of Politics*, 5(3), 368–396. <https://doi.org/10.1080/1461674032000122725>
- Trujillo Guerrero, J. F. (2018). Participación política de las mujeres en Ecuador ¿Se reduce la brecha? *Democracias*, 6, 145–160. <https://doi.org/10.54887/27376192.29>
- Tversky, A., y Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131.
- UN Women. (2021a). *Effective, decisive and inclusive: Women’s leadership in COVID-19 response and recovery*. United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women.
- UN Women. (2021b). *Guidance note: Preventing violence against women in politics*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2021/07/guidance-note-preventing-violence-against-women-in-politics>

- UN Women. (2022). *Handbook on gender mainstreaming for gender equality results*. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-02/Handbook-on-gender-mainstreaming-for-gender-equality-results-en.pdf>
- UN Women. (2023). *Gender equality in Ecuador: Executive summary*. <https://ecuador.unwomen.org/sites/default/files/2023-04/Ecuador%20Executive%20Summary%20EN.pdf>
- UN Women. (2024a, July 15). *What is gender-responsive budgeting?* <https://www.unwomen.org/en/articles/explainer/what-is-gender-responsive-budgeting>
- UN Women. (2024b, June 28). *Artificial intelligence and gender equality*. <https://www.unwomen.org/en/articles/explainer/artificial-intelligence-and-gender-equality>
- UN Women. (2025a). *Women in politics: 2025 (map)*. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2025/03/women-in-politics-map-2025>
- UN Women. (2025b). *Facts and figures: Women's leadership and political participation*. <https://www.unwomen.org/en/articles/facts-and-figures/facts-and-figures-womens-leadership-and-political-participation>
- UNESCO. (2020). *Artificial intelligence and gender equality: Key findings of UNESCO's report*. UNESCO Digital Library. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374174>
- United Nations Chile. (2025a). *Comunidades Conectadas: Acelerando los ODS en las comunidades rurales de Chile*. <https://chile.un.org/es/286758-comunidades-conectadas-acelerando-los-ods-en-las-comunidades-rurales-de-chile>
- United Nations Chile. (2025b). *Inclusión digital con enfoque de género: Comunidades Conectadas transforma la vida de más de 300 mujeres y jóvenes rurales en Chile*. <https://chile.un.org/es/307192-inclusion-digital-con-enfoque-de-genero-comunidades-conectadas-transforma-la-vida-de-mas-de>
- United Nations Development Programme, y University of Pittsburgh. (2021). *Gender equality in public administration (Global GEPA Report)*. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org>

org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-12/UNDP-UPitt-2021-Gender-Equality-in-Public-Administration-EN3.pdf

- United Nations Treaty Collection. (2026). *Convention on the Political Rights of Women*. United Nations.
- Urquidi, M., Chalup, M., y Serrate, L. (2023). *Brecha de género en los ingresos laborales en Ecuador: Un análisis de su evolución en el periodo 1995–2021*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Van Wart, M. (2013). Administrative leadership theory: A reassessment after 10 years. *Public Administration*, 91(3), 521–543. <https://doi.org/10.1111/padm.12017>
- Vie publique. (2023). *Loi du 19 juillet 2023 visant à renforcer l'accès des femmes aux responsabilités dans la fonction publique*. <https://www.vie-publique.fr/loi/288919-parite-dans-la-haute-fonction-publique-femmes-loi-du-19-juillet-2023>
- Walby, S. (2005). Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12(3), 321–343. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>
- Weber, A., Lafuente, M., y Cortázar, J. C. (2017). *¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado? Opciones para una gerencia pública a la carta*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-dise%C3%B1ar-e-implementar-un-segmento-directivo-profesionalizado-Opciones-para-una-gerencia-p%C3%BAblica-a-la-carta.pdf>
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for studying programs and policies* (2.ª ed.). Prentice Hall.
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning, and identity*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803932>
- Wenger, E., McDermott, R., y Snyder, W. M. (2002). *Cultivating communities of practice: A guide to managing knowledge*. Harvard Business School Press.
- Whitford, A. B., Wilkins, V. M., y Ball, M. G. (2007). Descriptive representation and policymaking authority: Evidence from women in

- cabinets and bureaucracies. *Governance*, 20(4), 559–580. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00372.x>
- Williams, C. L., Muller, C., y Kilanski, K. (2012). Gendered organizations in the new economy. *Gender & Society*, 26(4), 549–573. <https://doi.org/10.1177/0891243212445466>
- World Bank. (2025a). *Share of women in ministerial positions*. Our World in Data. <https://archive.ourworldindata.org/20250925-133602/grapher/share-of-women-in-ministerial-positions.html>
- World Bank. (2025b). *The digital gender divide: Women in Latin America and the Caribbean in the digital era*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099958102052511913/pdf/IDU-4bfb9c91d-2387-459e-a3c2-2a3f9a69049a.pdf>
- World Bank. (2025c). *Women in GovTech Challenge*. <https://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/women-in-govtech-challenge>
- Zabludovsky, G. (2015). Las mujeres en los ámbitos de poder económico y político de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223), 61–94.
- Zuñanic, L. (2016). *En busca del destino: Hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina*. Documento de Políticas Públicas No. 180. CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1000.pdf>

“¡Hay tantos genios que se parecen a los tres cerditos del cuento! No siempre logran fabricarse un mito de ladrillo, que resista a todas las embestidas del tiempo, la vejez y la crítica; la mayoría de las veces sucumben, engullidos por las fauces de la miseria y el anonimato... ¡Genios! ¡Si recordara cómo se hace para rezar, rezaría por no haber conocido ninguno...! ¡La gente normal no sabe lo que desperdicia cuando desea sobresalir! ¡Genios! Voluntades débiles. ¡Narcisos multiplicados que se ahogan en lagos de su invención!”

Fanny Buitrago

Esta obra se terminó de editar en agosto de 2026. Gracias por acompañarnos en su lectura, la Editorial IAEN publica libros con el propósito de contribuir al pensamiento crítico y debate académico.

Le invitamos a compartirla, explorar nuestro catálogo en nuestra página www.editorialiaen.edu.ec y seguirnos en redes sociales. Su opinión nos inspira a seguir construyendo conocimiento.



La presencia de mujeres en los espacios de decisión pública ha crecido, pero ¿llegar significa realmente poder decidir, permanecer y transformar? Los avances normativos y una mayor representación no siempre se traducen en igualdad sustantiva. Persisten barreras institucionales, culturales y organizacionales que condicionan las trayectorias de las mujeres, el reconocimiento de su liderazgo y sus posibilidades reales de ejercer autoridad en los niveles más altos del Estado.

Con énfasis en Ecuador y América Latina, esta obra examina la dirección pública desde una perspectiva de género e interseccional, articulando debates sobre liderazgo, mérito, profesionalización, gobernanza, integridad y valor público. A partir de teoría, evidencia comparada y análisis institucional, indaga en las reglas formales e informales que determinan quién accede a los espacios de poder, bajo qué condiciones logra permanecer y qué posibilidades tiene de incidir en las decisiones públicas.

El libro invita así a mirar más allá de las cifras de representación y a preguntarnos por las condiciones necesarias para construir una dirección pública más igualitaria, democrática e inclusiva, capaz de transformar la igualdad reconocida en las normas en una realidad dentro de las instituciones.

ISBN: 978-9942-29-131-8



9789942291318