

La equidad de género en el empleo público y la calidad en la gestión. Caso: Gabinete Ministerial de República Dominicana.

Resumen ejecutivo

En República Dominicana la proporción de hombres y mujeres a nivel de población es equilibrada, sin embargo, este equilibrio en cantidades no es igual cuando hablamos de equidad de género. La participación de la mujer en la educación superior fue de un 62% en el año 2010, sin embargo, esto se contradice cuando vemos la ocupación laboral, en donde los hombres son mayoría, es decir, se da la misma situación pero a la inversa.

A nivel normativo, la Constitución promulgada en el 2010 coloca la equidad de género como una política transversal a todos los niveles, lo mismo ocurre con la Estrategia Nacional de Desarrollo – END 2030, que recoge la visión-país a largo plazo e incorpora el enfoque de género en todos los planes, políticas y proyectos a ser desarrollados. En cuanto al empleo público, existe la Ley 41-08 de Función Pública, que menciona la equidad de género, pero según algunos expertos se hace forma muy “tímida”, y la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, promulgada para normar las funciones y competencias de todos los ayuntamientos del país. En la misma se plantea en múltiples artículos la equidad de género como política transversal en todas las actuaciones de los ayuntamientos. Otras iniciativas incluyen la definición de una cuota de participación femenina del 33% en la boleta electoral y la creación del Ministerio de la Mujer, como órgano responsable de impulsar políticas públicas con enfoque de género.

En cuanto al gestión de la calidad, desde el Ministerio de Administración Pública se han estado difundiendo unas herramientas que buscan mejorar la gestión, la eficiencia y la satisfacción del ciudadano, las principales han sido, hasta el momento, el *Modelo CAF* (Marco Común de Evaluación), herramienta diseñada para que las instituciones públicas realicen una autoevaluación que les permita identificar puntos fuertes y áreas de mejora, y la Carta Compromiso al Ciudadano, que recoge en un único documento, informaciones relativas a los servicios que ofrece la institución, los niveles de calidad con que serán prestados y otros datos para la participación ciudadana y la presentación de quejas y sugerencias. Ambas herramientas son de implementación obligatoria según del Decreto 211-10.

En los análisis realizados a las bases de datos del Ministerio de Administración Pública, para identificar el impacto que pudiera tener el género en los resultados de las instituciones en temas de calidad, se encontró que de los veinte ministerios que existen, solo cuatro están dirigidos por mujeres, este mismo desequilibrio se encuentra para los cargos de viceministros y otros cargos de dirección, sin embargo, en el total de empleados, en los veinte ministerios, las mujeres son mayoría, hecho que se debe a los Ministerio de Salud y Educación, en donde históricamente la presencia de la mujer ha sido mayor.

¹ Johana Guerrero Carrero, Licda. en Administración de Empresas con Maestrías en Calidad Total y Alta Dirección Pública. Se desempeña como Directora de Simplificación de Trámites en el Ministerio de Administración Pública desde el año 2008, en donde se dedica a la difusión e implementación de modelos y herramientas de calidad para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas. Es profesora universitaria.

Al establecer una comparación entre el sexo de quien dirige una institución (ministro o ministra), y los resultados a nivel del cumplimiento del Decreto 211-10, durante el 2014, diez ministerios trabajaron alguna de las herramientas de calidad, en el resto no se identificó ningún avance. De este grupo, siete están dirigidos por hombres y tres por mujeres. Si esto se compara con la proporción general de hombres y mujeres en los cargos de ministros, se refleja un ligero avance en los resultados de las mujeres (ministros: 80%, ministras: 20%; ministerios dirigidos por hombres con algún avance en calidad: 70%, ministerios dirigidos por mujeres con algún avance en calidad: 30%). Haciendo el mismo análisis, pero en función de la cantidad de hombres y mujeres en nómina, se encontró que de estos 10 ministerios con algún avance en calidad, 6 tenían una mayor presencia femenina, además fueron los que presentaron los niveles más altos de cumplimiento.

Si bien, no existe equidad de género en los altos cargos ministeriales, los datos apuntan a que la presencia femenina tanto en cargos de dirección como en el resto, es determinante para la implementación de las herramientas de calidad establecidas en el Decreto 211-10.

Palabras clave

Equidad

Género

Calidad de la gestión

Administración Pública

Empleo público

Abstract

In the Dominican Republic, the proportion of the population of men and women is balanced; however, this balance is not similar when we speak about gender equity. The participation of women in high education was 62% in 2010; nonetheless, there is a contradiction when we compare this to the labor occupation, where men are a majority, meaning that we are experiencing an inverse scenario.

At the normative level, the Constitution promulgated in 2010 puts gender equality as an obligatory policy at all levels, so does the National Development Strategy (END 2030) , which reflects the country vision and incorporates a gender approaching in all plans, policies and projects to be developed. As for public employment, there is the Law 41-08 of Public Service, which mentions gender equality, but according to some experts, this is adopted very timidly. Law 176-07 of National District and its municipalities does include it to regulate the functions and powers of all municipalities of the country. In the same arises on multiple items gender equity as a crosscutting policy for all actions of the municipalities. In this Law 176-07, several articles are included as a requisite for all actions of the municipalities. Other initiatives include the definition of a share of 33% female participation in the electoral ballot and the creation of the Ministry of Women, responsible for promoting public policies with a gender mindset.

As for quality management, the Ministry of Public Administration has been spreading tools that seek to improve the management, the efficiency and the citizen satisfaction. The main tools have been so far, the CAF model (Common Assessment Framework), designed to help public

institutions to conduct a self-assessment that allows the identification of areas of strengths and weakness. There is also the Citizen Charters, which collects in one document, information on services offered by the institution, levels of quality to be rendered and other data for citizen participation and the issuing of complaints and suggestions. Both tools are of mandatory implementation according to Decree 211-10.

In the testing performed to the databases of the Ministry of Public Administration, to identify the impact that the gender may have in the results of institutions in terms of quality, it was found that only four of the existing twenty ministries are directed by women. This same disparity occurs for the viceministers and other senior management positions; however, women are the majority of the employees of the twenty ministries due to the Ministries of Health and Education in which the presence of women has been greater historically.

When comparing genders of the persons heading of ministries with the results of the level of compliance with Decree 211-10 during 2014, we found the following: only ten ministries worked with quality tools and the others showed no progress. Seven out of these ten have male ministers and three women. When compared with the overall proportion of men and women in ministers` positions, it reflects a slight improvement for women leading ministries (male ministries: 80%, female ministries: 20%; ministries with some quality advance led by men: 70% vs. 30% led by women). Doing the same analysis for the total number of men and women in the workforce, it was found that six of the ten ministries that experienced quality progress, had women as a majority in their payroll and these six ministries also showed the highest compliance levels.

Finally, while there is no gender equity in high ministerial positions, the analyzed data suggest that the presence of women in management and lower positions is crucial for the implementation of quality tools established in Decree 211-10.

Key words

Equality

Gender

Quality management

Public Administration

Public employment

Introducción

Dentro del empleo público dominicano, a simple vista se nota que muchos cargos son ocupados por mujeres, pero en este punto surge la duda acerca de las causas por las cuales se encuentran en esas posiciones y no en otras, si ha tenido alguna influencia su formación, afiliación política o ninguna de las anteriores. Continuamente las universidades manifiestan la alta proporción de egresadas femeninas en prácticamente todas las carreras universitarias, sin embargo, se observa que esto no se corresponde con la proporción de mujeres que trabajan, o peor aún, con la proporción de mujeres que ocupan cargos de alta responsabilidad en el Estado.

Si las mujeres están más preparadas profesionalmente que los hombres y los superan en cantidad, ¿No sería razonable encontrar más mujeres en niveles altos?, y si fuera así, ¿Podríamos decir que el trabajo desarrollado por una mujer, supera en calidad al trabajo desarrollado por un hombre?

En República Dominicana se establece una cuota del 33% como mínimo de participación femenina en los partidos políticos, sin embargo, ¿Es esto razonable?, ¿Por qué debe existir un máximo o un mínimo? Si se habla de igualdad, quiere decir que los cargos del Estado deben ser ocupados por personas cuyo mérito académico y profesional lo avale, independientemente de que sea hombre o mujer. Obviamente esto guarda una relación directa con la igualdad de oportunidades que de forma previa se requieren para la formación y capacitación.

En el caso del servicio público, se encuentra un número variable de instituciones cuyos líderes se preocupan por mejorar la gestión, pero hasta el momento eso no se realiza en la totalidad del sector público y en la mayoría de los casos, no se desarrolla de una forma sistemática. Existen muchas herramientas de aplicación exitosa para mejorar la gestión interna, los procesos y los servicios, muchas de las cuales son responsabilidad del Ministerio de Administración Pública, por un lado en la profesionalización de los recursos humanos y otras en la calidad de los servicios, de esas herramientas podemos mencionar las incluidas en la Ley 41-08 de Función Pública y el Decreto 211-10, para: el reclutamiento de personal, las evaluaciones del desempeño, aprobación de estructuras organizacionales, identificación, documentación y mejora de procesos, implementación de modelos de excelencia, Cartas Compromiso al Ciudadano y el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, todas buscando el uso eficiente de los recursos, la transparencia, la mejora de los procesos y por ende, la satisfacción de los ciudadanos.

Muchas de las instituciones galardonadas en el Premio Nacional a la Calidad, han sido dirigidas por mujeres, sin embargo, hasta el momento no se ha hecho un estudio sobre este aspecto, ni tampoco se conoce la influencia que pueden tener otras posiciones para la consecución de estos resultados.

El objetivo principal de este proyecto de investigación es analizar si existe alguna relación entre la equidad de género dentro del empleo público en los veinte ministerios que forman parte del Gobierno Central de la República Dominicana y los resultados de la gestión, tomando como parámetro lo reflejado en los indicadores sobre la implementación del Modelo CAF y las Cartas Compromiso al Ciudadano.

A pesar de los numerosos estudios que se han realizado sobre estos dos temas, aún se desconoce si la proporción de hombres y mujeres que ocupan cargos en la Administración Pública se relaciona con altos o bajos niveles de calidad.

Se pretende, a partir de un estudio cualitativo y cuantitativo, levantar información sobre la situación actual en la distribución de cargos. Con esta información, se llevarán a cabo una serie de análisis que indicarán si los ministerios que son dirigidos por mujeres presentan niveles de cumplimiento más altos. Numerosos organismos internacionales han estado ofreciendo apoyo, tanto técnico como económico a la República Dominicana, para investigación e implementación de propuestas vinculadas a género y calidad en la gestión, por tal motivo, es necesario conocer la relación entre estos elementos y los resultados que a la fecha se han generado.

Estos resultados podrían arrojar luz y facilitar la toma de decisiones en los procesos de reclutamiento y selección, o si fuera el caso, apoyar, las ya existentes políticas de equidad de género sin olvidar la calidad en la gestión.

La Equidad de Género

La equidad, según el Diccionario de la Lengua Española, viene del latín *aequitas*, *-ātis*. “Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece” (RAE, 2015).

Podemos decir que “es un valor de connotación social que se deriva de lo entendido también como igualdad. Se trata de la constante búsqueda de la justicia social, la que asegura a todas las personas condiciones de trabajo y de vida digna e igualitaria, sin hacer diferencias entre unos y otros a partir de la condición social, sexual o de género, entre otras. De este modo, la equidad busca la promoción de la valoración de las personas sin importar las diferencias culturales, sociales o de género que presenten entre sí” (Zapata, 2012).

Al hablar de equidad, no debemos confundir este concepto con igualdad. Porque aunque son parecidos, tienen ligeras diferencias. Igualdad, según el Diccionario de la Lengua Española, es: “Correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo, equivalencia de dos cantidades o expresiones” (RAE, 2015). La igualdad expresa la base común de derechos y deberes correspondientes a los miembros de la sociedad según pautas que rigen su funcionamiento, ya que pertenecen a la misma, o sea, remite a la característica común compartida.

La equidad, además de tener implícita la igualdad, considera las semejanzas y diferencias que existen entre grupos. La equidad incluye igualdad y diferencia y queda naturalmente implicada con el término de justicia, que entraña igualdad y equilibrio.

Respecto al género, su definición expresa: “del latín *genus*, *genēris*, conjunto de seres que tienen uno o varios caracteres comunes” (RAE, 2015). De ahí que el significado de género se relaciona con temas sociales.

Es importante no confundir *sexo* con *género*, “el primero queda determinado por la diferencia sexual inscrita en la estructura física del individuo, mientras que el género se relaciona con los significados que cada sociedad le atribuye” (Burin, 2002), es decir, el vocablo género no tiene un significado biológico, sino uno psicológico y cultural.

Según del Departamento Económico y Social de la *Food and Agriculture Organization of the United Nations*: “El enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan” [...] (Piedra, 2004).

Equidad de Género en el Empleo Público Dominicano

Antes de hablar sobre la existencia o no de equidad de género en el empleo público dominicano, es importante revisar algunos datos interesantes que ayudarán a entender el contexto del país en cuanto a este tema.

Algunos datos generales

Para analizar el comportamiento de las variables más importantes acerca de género, se consultaron las bases de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) y del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT). A partir de los datos recabados, se construyó una tabla en donde se compara: población por sexo, participación de hombres y mujeres en la educación superior, categoría de empleo para cada caso y los rangos de remuneración.

Las informaciones obtenidas corresponden a los años 2008 (ONE) y 2010 (MESCyT)

Tabla 1
Comparativo de la Población Dominicana, Distribución de la Educación Superior, Categoría de Empleo y Rangos de Remuneración por Sexo

Categoría		Hombres	Mujeres
Población (2008)		4,739,038	4,706,243
Educación Superior (2010)		163,587	278,435
Trabajo (2008) Población económicamente activa	Empleado(a) u obrero del gobierno general	2.31	2.36
	Empleado(a) u obrero de empresas públicas	0.43	0.23
	Empleado(a) u obrero de empresas privadas	10.71	5.85
	Trabajador(a) por cuenta propia profesional	0.22	0.23
	Trabajador(a) por cuenta propia no profesional	14.76	3.89
	Patrón(a) de empresas no constituidas en sociedad	1.57	0.33
	Ayudante familiar o no familiar no remunerado	0.82	1.07
	Servicio doméstico	0.28	2.51
Remuneración (2008) Población económicamente activa	0.01 a 2,000.00	4.43	8.61
	2,000.01 a 3,000.00	6.38	8.83
	3,000.01 a 4,000.00	6.07	10.59
	4,000.01 a 5,000.00	8.41	14.25
	5,000.01 a 6,000.00	7.81	10.32
	6,000.01 a 8,000.00	18.29	13.31
	8,000.01 a 12,000.00	18.79	13.67
	12,000.01 a 16,000.00	10.96	6.43
	16,000.01 a 20,000.00	6.04	4.65
	20,000.01 a 30,000.00	7.05	5.47
	30,000.01 a 40,000.00	2.32	1.84
40,000.01 o más	3.44	2.04	

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (2010) y la Oficina Nacional de Estadísticas (2008).

En la educación superior, las mujeres ocupan el 62% de las plazas universitarias, pero a pesar de esto, los resultados muestran grandes diferencias en las proporciones de ocupación laboral. Los hombres suman un 31.1% y las mujeres apenas un 16.47%.

Si sumamos las categorías correspondientes a “Empleado(a) y obrero del gobierno general” y “Empleado(a) y obrero de empresas públicas”, tendríamos 2.74% para los hombres y 2.59% para las mujeres. Nuevamente se presenta una ligera diferencia por mayor cantidad de hombres, pero no tan significativa como en otras categorías.

Aunque las estadísticas de la MESCyT y ONE tienen diferencias cronológicas de 2-4 años, en este punto sería interesante preguntar: ¿Dónde está el 62% de mujeres profesionales?, ¿Por qué no están trabajando?

Como plantea Elsa Alcántara, en su estudio Equidad de Género en la Aplicación de la Ley 41-08 de Función Pública: “la participación de la mujer es importante si está referida al trabajo, para generar mayor plusvalía, para administrar mejor los recursos, o para garantizar niveles de salud y educación a toda la población, pero no para ejercer sus derechos económicos, laborales y menos aún si se trata de los derechos sexuales y reproductivos”. (Alcántara, 2012: 44).

Lo anterior se repite cuando revisamos los rangos salariales entre hombres y mujeres. A partir de los RD\$6,000.00 hasta los RD\$40,000.00 o más, los hombres son mayoría. Esto indica que los salarios más altos están siendo percibidos, en su mayoría, por hombres. Este patrón se repite en otros países de Latinoamérica, por ejemplo, en Costa Rica, según la última Encuesta de Estructura Salarial, publicada en 2009: “las diferencias de salarios entre hombres y mujeres se han aminorado en 2007 pero siguen siendo alarmantes: el salario que reciben las mujeres es un 25,4% inferior al de los hombres”. (Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Costa Rica, 2009: 8).

El Marco Legal

A continuación se presenta un resumen de las principales normativas que han tenido algún impacto en la equidad de género dentro del empleo público en República Dominicana.

Según el análisis realizado, en orden cronológico ha ocurrido lo siguiente:

Uno de los primeros pasos hacia la igualdad de la mujer en la sociedad dominicana lo constituyó la Ley 390 del año 1940 y posteriormente modificada por la Ley 855 del año 1978. En estas leyes se otorgaba a la mujer casada los mismos derechos de los hombres, gracias a estas legislaciones, la mujer casada no necesitaba autorización de su esposo para realizar actos de comercio, la elección de la residencia familiar tampoco se delegaba de forma exclusiva al hombre, sino que debía realizarse de manera conjunta. Así mismo, la mujer podía acudir al tribunal (Juez de Paz) para reclamar asuntos que convenían a la vida en común, lo mismo que el esposo.

En el 1991 se promulgó la Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, una ley que representó un paso de avance en la profesionalización de los servidores públicos, y aunque en la

misma se hacía hincapié en la estabilidad laboral de los empleados incorporados a la carrera administrativa, en ella no se hacía referencia a la equidad de género.

Posterior a esto, en el 1999, se crea, mediante la Ley 86-99, la Secretaría de Estado de la Mujer, actual Ministerio de la Mujer, como organismo responsable de “establecer las normas y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas a nivel sectorial interministerial y con la sociedad civil, dirigidos a lograr la equidad de género y el pleno ejercicio de la ciudadanía por parte de las mujeres”. (Ley 86-99, 1999:3).

La Secretaría de Estado de la Mujer es responsable de definir las normas y políticas correspondientes y desarrollar mecanismos que eliminen cualquier forma de discriminación contra la mujer, así mismo debe desarrollar un Plan Nacional de Equidad de Género que requiere estar coordinado con diferentes instancias tanto públicas como de la sociedad civil. También debe garantizar que el enfoque de género esté presente en las demás políticas públicas y planes de las instituciones.

Al igual que en países de Europa y América Latina, en República Dominicana existe una cuota de participación femenina a nivel electoral. En tal sentido, la Ley Electoral 275-97, establecía una cuota femenina para cargos congresuales, municipales, de partidos y agrupaciones políticas no inferior al 25%. Esto cambió en el año 2000 con las Leyes No. 12-00 que modifica la parte final del Artículo 268 de la Ley Electoral No.275- 97, incrementando dicho valor a 33% en los ámbitos de diputaciones y regidurías y la 13-200 que aplicaba lo mismo pero a las sindicaturas.

Posteriormente, en el año 2010, con una modificación realizada a través de la Resolución 4/2010-Bis se establecían en detalle las cuotas mínimas para las mujeres en los cargos municipales, sin embargo, esta resolución solo tendría aplicación durante el proceso electoral del año 2010.

En la actualidad, mientras algunos sectores (partidos políticos), no quieren cumplir con el 33% establecido de cuota mínima, otros, como la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados, solicitan la modificación de la Ley 12-00 para que, en lugar de ser un 33% mínimo de participación femenina, ascienda a 50%, ya que según se establece en el Artículo 39 de la Constitución, las mujeres y los hombres son iguales ante la ley.

Lo anterior ha sido ampliamente debatido, ¿Es realmente viable la asignación de una cuota mínima obligatoria para las mujeres?, ¿Y qué pasa si la cantidad de mujeres interesadas en dichos cargos es menor al 33%? Los partidos mayoritarios en República Dominicana remitieron cartas a la Junta Central Electoral manifestando la imposibilidad de cumplir con la cuota mínima para las mujeres, ya que, supuestamente, en algunas comunidades no habían resultado electas las mujeres.

Aspectos como la no existencia de sanciones por incumplimiento a las leyes que establecen las cuotas mínimas de participación o “la permanencia de un universo limitado de mujeres dispuestas a candidatearse” (Araujo, 2010:154), son algunas de las posibles causas que presenta Clara Araujo en su artículo *¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil?*, analizando el caso brasileño, en donde el establecimiento de cuotas fracasó.

Es importante destacar que aunque existe esa cuota establecida, solo se limita a la participación femenina en las propuestas de candidaturas políticas, ya que en otros estamentos del Estado con

un simple vistazo se puede apreciar la desigualdad existente, tal es el caso del Gabinete Ministerial. En la actualidad existen veinte Ministerios, de los cuales cuatro son dirigidos por mujeres, representando el 20% del total.

Aunque este estudio se enfoca en el Gabinete Ministerial, vale mencionar la existencia de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, dicha ley es la responsable de normar las funciones y competencias de todos los ayuntamientos del país. En la misma se plantea en los artículos 6, 18, 19, 31, 34, 124, 126, 190, 226, 238 y 368, la equidad de género como política transversal para todas las actuaciones de los ayuntamientos. Para el tema de este estudio es importante destacar lo expresado en el Artículo 21, literal d, sobre el uso de los ingresos: “Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud” (Ley 176-07, 2007).

En el año 2008 la antigua Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa fue derogada y reemplazada por la actual Ley 41-08 de Función Pública. Mediante esta ley se creaba la Secretaría de Estado de Administración Pública (actual Ministerio de Administración Pública) como órgano rector responsable del empleo público y se le asignaban unas funciones cuyo alcance superaba las de la ley anterior. En esta versión mejorada de la ley, sí se incluían los temas sobre equidad de género. Se cita el Artículo 3, en donde se plantean una serie de principios que deben regir el ejercicio de la función pública y uno de ellos es: “2. Igualdad de acceso a la función pública: Derecho universal de acceder a los cargos y a las oportunidades de la función pública sin otro criterio que el mérito personal y sin discriminación de género, discapacidad o de otra índole”. (Ley 41-08, 2008).

Continuando en orden cronológico, la nueva Constitución de la República, promulgada en el 2010, plantea que: “El Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular para las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia y en los organismos de control del Estado.” (Constitución de la República Dominicana, 2010).

En el Artículo 62 de la Constitución, referente al derecho al trabajo, se expresa que: “los poderes públicos promoverán el diálogo y concertación entre trabajadores, empleadores y el Estado. En consecuencia: 1) El Estado garantiza la igualdad y equidad de mujeres y hombres en el ejercicio del derecho al trabajo; 9) Todo trabajador tiene derecho a un salario justo y suficiente que le permita vivir con dignidad y cubrir para sí y su familia necesidades básicas materiales, sociales e intelectuales. Se garantiza el pago de igual salario por trabajo de igual valor, sin discriminación de género o de otra índole y en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia y antigüedad”. (Constitución de la República Dominicana, 2010).

Otro mandato legal de gran importancia para el ámbito de la Administración Pública y el empleo, lo representa la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 – END, documento que recoge la visión-país a largo plazo, incluyendo objetivos, metas y acciones a ser desarrolladas. La END en el Capítulo III, relativo a las Políticas Transversales, especifica que debe incorporarse el enfoque de género en todos los planes, políticas y proyectos a ser desarrollados, evitando la discriminación y garantizando la igualdad y equidad. Así mismo, agrega que los mecanismos de evaluación y participación ciudadana deben facilitar la transparencia, la equidad de género, rendición de cuentas, veeduría social, entre otros.

Dentro de la misma END, pero en el contexto específico de la Administración Pública, en el Objetivo General 1.1 - Administración pública eficiente, transparente y orientada a resultados, en el apartado 1.1.1.5 plantea: “Fortalecer el Servicio Civil y la Carrera Administrativa, respetando la equidad de género, para dotar a la Administración Pública de personal idóneo y seleccionado por concurso que actúe con apego a la ética, transparencia y rendición de cuentas, para asegurar mecanismos de ingreso, estabilidad y promoción por méritos e idoneidad profesional y ética del personal de la administración pública”. (Estrategia Nacional de Desarrollo, 2011). Una afirmación similar la encontramos en el Objetivo 1.2, pero en este caso relativa al personal que ingresa a las Carreras Judicial y del Ministerio Público. En el Objetivo 1.3 se plantea la misma cuestión pero enfocada a la participación electoral para asegurar la “equidad de género en materia de acceso a los puestos de decisiones y estructuras partidarias” (Estrategia Nacional de Desarrollo, 2011).

En el Objetivo 1.4 también se menciona lo mismo, pero en esta caso para la existencia de equidad de género en los cuerpos castrenses como una forma de fortalecer la carrera militar y el desempeño de sus integrantes.

Dentro de la segunda línea de acción de la END, en el Objetivo 2 se hace referencia a un sistema justo de motivación que incluya la equidad de género para los recursos humanos que desempeñan labores en el sector salud.

A manera de resumen podemos decir que dentro de la END todos los objetivos vinculados a la gestión del empleo público y los diferentes mecanismos de profesionalización existentes, mencionan de forma clara la equidad de género. Todo esto sin nombrar las demás líneas estratégicas en donde también se menciona la equidad de género en los ámbitos sociales, de acceso a servicios, justicia, entre otros.

Basándonos en lo anterior, es de suponerse que para tener acceso a las estructuras de los partidos políticos y al empleo público, solo debe tomarse en cuenta el mérito profesional y una serie de requisitos totalmente independientes al género de la persona, lo que implicaría que las instituciones, tanto en los puestos de naturaleza política o “cargos de confianza”, como en los niveles de dirección, mandos medios y el resto de puestos existentes, los ocuparían las personas idóneas cuyos perfiles estén alineados con los objetivos de dichos puestos y quienes garanticen los mejores resultados para las instituciones en donde laboren.

La equidad de género en el empleo público

Como referencia a los temas de equidad de género, se encontraron las investigaciones realizadas por la organización Participación Ciudadana, y de forma especial, el estudio *Equidad de Género en la Aplicación de la Ley de Función Pública No. 41-08*, bajo la autoría de Elsa Alcántara. La autora plantea que en la participación política, y el poder del Estado, las mujeres se encuentran sub-representadas en los tres poderes y que de forma general, la tasa de ocupación masculina duplica la femenina. Otro aspecto importante es el salarial, ya que según el estudio, en las instituciones participantes, a medida que aumenta el rango salarial, se reduce la cuota de representación femenina, algo que es consistente con los resultados presentados por la Oficina Nacional de Estadísticas. Sin embargo, este estudio solo abarcó cuatro ministerios: Salud, Educación, Mujer y Administración Pública.

Es importante destacar que aunque en la Ley 41-08 se menciona la equidad de género, algunos analistas del tema opinan que se hace de forma muy sutil y no se sientan las bases para que efectivamente se pueda dar dicha equidad. Un tema mencionado en este aspecto tiene que ver con las horas de lactancia que se otorgan a las madres, dichas horas para poder cumplirse requieren de áreas especiales que actualmente no existen en las instituciones.

Dando una ojeada a la distribución de altos cargos por género dentro del empleo público dominicano, encontramos lo siguiente:

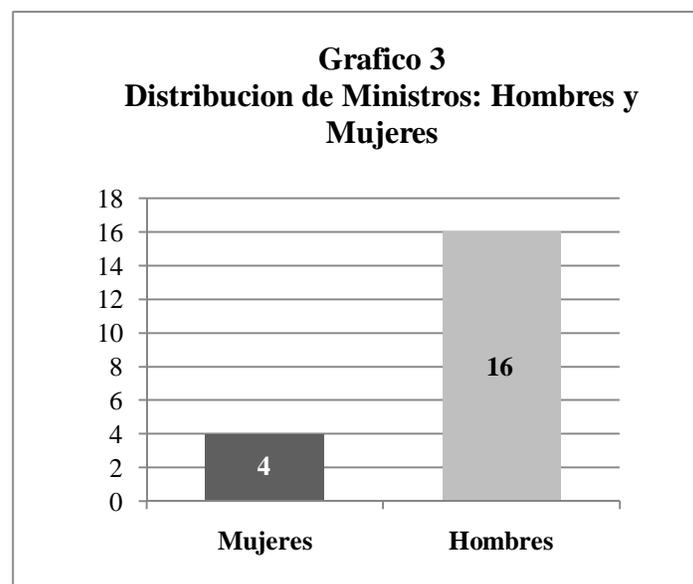
Tabla 2
Distribución por sexo del funcionariado público en las altas instancias del Estado Dominicano, en cantidades absolutas y porcentuales. 2012

Estructura de poder del Estado distribuido por sexo	Número de Integrantes	Número Hombres	% Hombres	Número Mujeres	% Mujeres
Gabinete Ministerial	21	18	85.71	3	14.29
Senado de la República	32	28	87.50	4	12.50
Cámara de Diputados	191	151	79.06	40	20.94
Sindicaturas municipales	151	134	88.74	17	11.26
Vice sindicaturas Municipales	151	17	11.26	134	88.74
Regidurías Municipales	963	705	73.21	258	26.79
Totales	1,509	1,054	69.85	455	30.15

Fuente: Alcántara, 2012.

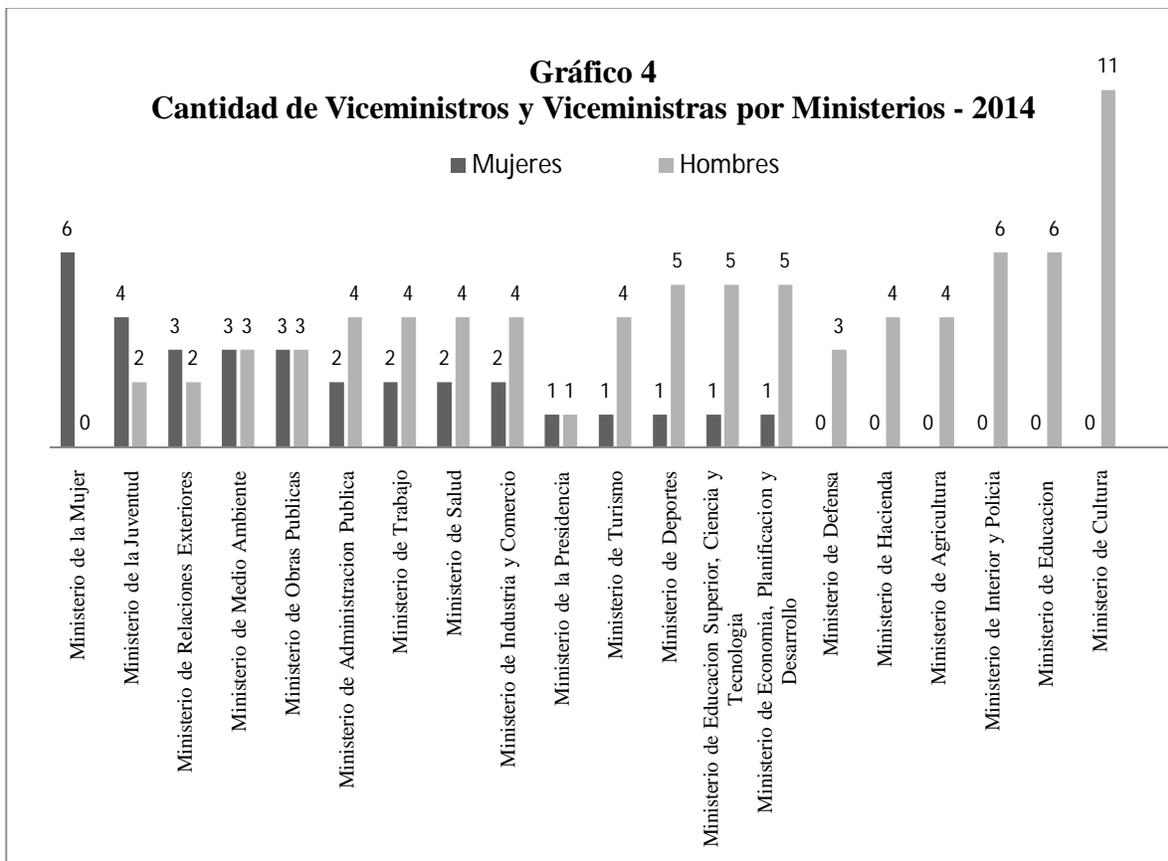
Los datos presentados en la Tabla 2 muestran que no existe equidad en la distribución de los altos cargos del gobierno, con una brecha que supera el 39%.

Viendo lo anterior pero solamente para el Gabinete Ministerial, se aprecia lo siguiente:



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del MAP, 2014.

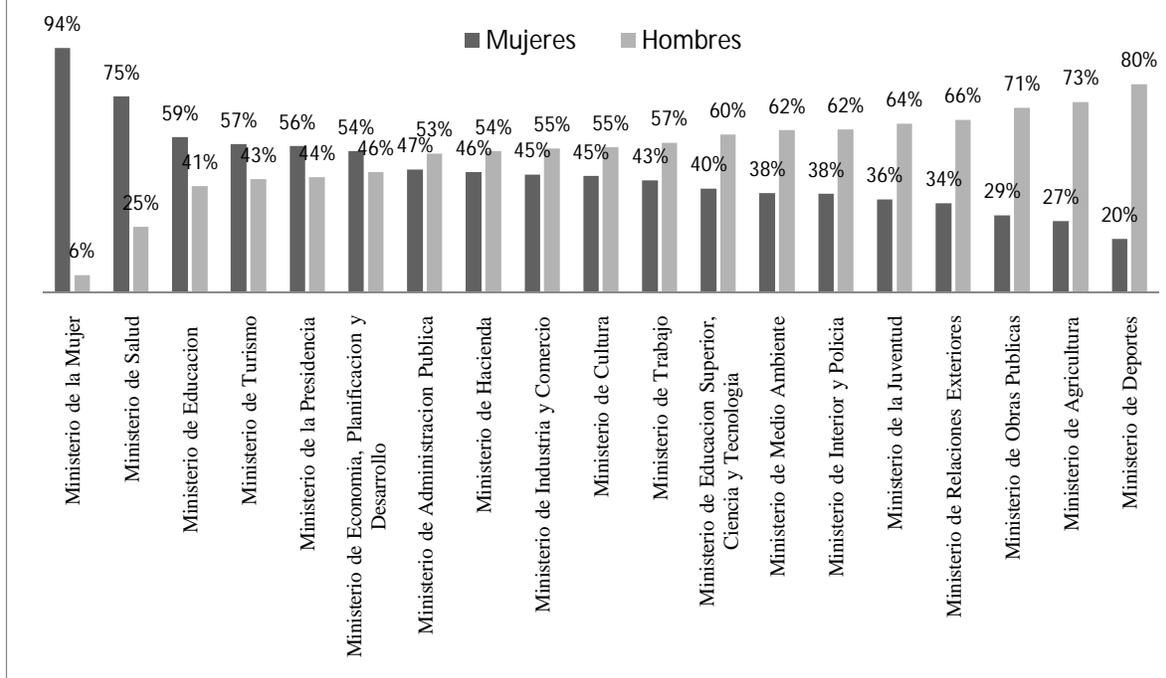
De los 20 ministerios, 16 son dirigidos por hombres y 4 por mujeres. Estos resultados ya indican la no existencia de equidad de género. La proporción de mujeres que dirigen los ministerios es de un 20%.



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del MAP, 2014.

Para los cargos de viceministros, existen tres ministerios en donde las viceministras son mayoría, en catorce la mayoría son hombres y en tres de ellos están equilibrados. Llama la atención la existencia de ministerios en donde no hay representación femenina para estos cargos, como ocurre en los ministerios de Defensa, Hacienda, Cultura, Interior y Policía, Educación y Agricultura. El caso del Ministerio de Educación resalta entre el resto, ya que siendo el Ministerio con mayor número de mujeres, no cuenta con ninguna viceministra, algo parecido, aunque con una brecha menor, ocurre en el Ministerio de Salud, en donde hay cuatro viceministros y dos viceministras. También se observa un dato interesante, tal como se mencionó al inicio, existen trabajos que históricamente han sido ejecutados por hombres (por ejemplo: trabajos técnicos, de ingeniería y agricultura) y otros por mujeres (los relativos a salud y educación), sin embargo, en los ministerios de Obras Publicas y Medio Ambiente, la cantidad de viceministros y viceministras es equitativa.

Gráfico 5
% de Hombres y Mujeres en Cargos de Dirección en cada
Ministerio - 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del MAP, 2014.

*No se disponen de datos sobre el Ministerio de Defensa

La proporción de mujeres en los cargos de dirección supera a los hombres (59.41% vs. 40.59%). Pero como puede apreciarse, este incremento en el número de mujeres se debe a los ministerios de Salud, Educación y Mujer, en donde la presencia de la mujer es mayor. De los diecinueve ministerios incluidos, seis presentan mayor cantidad de mujeres y trece mayor cantidad de hombres en los cargos de dirección. Los datos se presentan en % a fin de que pueda apreciarse la proporción de hombres y mujeres dentro del gráfico, ya que en valores absolutos, las diferencias entre uno y otro ministerio distorsionaban la imagen.

Tabla 4
Distribución de hombres y mujeres en los ministerios – 2014

Ministerio	Proporción			
	Mujeres	%	Hombres	%
Ministerio de Educación	107,499	67.9%	50,806	32.1%
Ministerio de Salud	52,414	74.3%	18,121	25.7%
Ministerio de Industria y Comercio	631	50.5%	618	49.5%

Ministerio de Trabajo	605	53.0%	537	47.0%
Ministerio de Turismo	498	53.0%	442	47.0%
Ministerio de la Mujer	405	80.5%	98	19.5%
Ministerio de Administración Pública	234	61.4%	147	38.6%
Ministerio de Agricultura	3,122	36.2%	5,502	63.8%
Ministerio de Obras Públicas	2,423	33.4%	4,833	66.6%
Ministerio de Relaciones Exteriores	1,183	42.9%	1,573	57.1%
Ministerio de Deportes	1,116	23.4%	3,663	76.6%
Ministerio de Cultura	1,075	44.1%	1,365	55.9%
Ministerio de Medio Ambiente	964	26.9%	2,620	73.1%
Ministerio de Interior y Policía	849	40.4%	1,251	59.6%
Ministerio de Hacienda	452	40.6%	662	59.4%
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	437	48.4%	465	51.6%
Ministerio de la Juventud	270	44.7%	334	55.3%
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	270	41.7%	377	58.3%
Ministerio de la Presidencia	69	44.5%	86	55.5%
Totales	174,516		93,500	

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del MAP, 2014.

*No se dispone de datos sobre el Ministerio de Defensa

Existen siete ministerios en donde las mujeres son mayoría y doce para los hombres. La presencia de la mujer es mayoritaria, superando a los hombres en más de un 80%, y como se ha mencionado anteriormente, esto se debe a los ministerios de Salud y Educación.

En una entrevista sostenida con el personal del Ministerio de la Mujer, expresan que la nueva Constitución (mencionada en un apartado anterior), representa el mayor avance en la equidad de género en República Dominicana, es el marco jurídico sombrilla, en donde queda sentado que hombres y mujeres son iguales en derechos y en deberes (Art. 39). Sin embargo, de la promulgación de la Constitución, hace 5 años, a la fecha no se ha avanzado lo suficiente para “aterrizar” todo eso. Existe un mandato de la Constitución para adecuar el marco jurídico existente en otras normativas y eso no se ha realizado. Se ha avanzado un paso en materia de salud y derechos reproductivos, como por ejemplo en los casos del aborto en determinadas circunstancias. A nivel normativo, se ha logrado colocar en algunas normas la no discriminación de género, como es el caso de la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, y en la Ley 41-08 de Función Pública, aunque en esta última, no se refleja un impacto significativo.

A pesar de lo anterior, existe un apoyo para estos temas a través de los acuerdos y legislaciones internacionales sobre equidad, en los cuales el Estado forma parte, pero se trata de un cambio cultural y no se puede lograr de la noche a la mañana.

Desde el Ministerio de la Mujer se creó el *Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género – PLANEG*, actualmente en su segunda versión (2007-2017). El *PLANEG* recoge los temas nacionales que más impactan a las mujeres, incluye una propuesta de acciones a ser desarrolladas y un sistema de monitoreo a través de indicadores.

Entre los principales obstáculos a los que se enfrenta el Ministerio de la Mujer, están los asuntos presupuestarios, ya que es poco dinero para avanzar, y el otro, por la cultura, esa mirada patriarcal y machista (resistencia), que existe en las instituciones, ya que todavía no hay comprensión de la importancia de este tema.

Al preguntar sobre aquellas instituciones donde los mandatos sobre equidad e igualdad se cumplían, se informa que en ninguna se ha logrado la transversalidad de género completa, solo algunos pasos, por ejemplo: el Ministerio de Salud Pública, ha creado un plan especial para el sector salud de equidad de género.

También se ha estado impulsando la iniciativa del “*Presupuesto con Perspectiva de Género*”, con el objetivo de que los fondos destinados al trabajo de género sean visualizados con claridad y que no puedan ser utilizados para otra cosa distinta, por ejemplo, para la lucha contra la violencia.

Tal como menciona Esperanza Zapata en su artículo *Perú: hacia una verdadera administración pública diversa e inclusiva*, existen barreras de género: “diversos prejuicios y estereotipos machistas han impregnado a nuestra sociedad de una serie de trabas que impiden a las mujeres acceder a sus derechos en igualdad de condiciones. En el ámbito rural esta situación se acrecienta y constituye un serio obstáculo para tener un proceso justo donde pueda hacer respetar su calidad de ciudadana, de allí que sea importante establecer mecanismos dirigidos a velar por una sistema de justicia sensible a estas diferencias” (Zapata, 2012:31).

Según Amelia Petit "esta organización social establece la división sexual del trabajo adjudicando a las mujeres el trabajo reproductivo que no tiene un reconocimiento social ni económico al considerarse ajeno al sistema de producción de bienes y servicios. Además, esta división sexual segrega a las mujeres a sectores productivos considerados apropiados a su naturaleza procreadora, cuidadora y transmisora social. Son sectores relacionados principalmente con *los cuidados, la sanidad, la educación, las prestaciones a la comunidad*, la hostelería, el trabajo doméstico u otros servicios en los que suelen tener salarios más bajos y menor protección social" (Petit, 2005:3; énfasis propio).

Al contrastar estos estudios con las investigaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), encontramos resultados similares. Estas investigaciones plantean que el mayor empleador de mujeres es el sector público, sin embargo, esto tiene unas causas, las cuales se vinculan a brindarles la oportunidad de ocupar posiciones en trabajos relacionados a la naturaleza procreadora y protectora de la mujer, como por ejemplo en sanidad y educación. Al presentarse esta disgregación en la distribución de los puestos, encontramos que los trabajos en empresas de utilidad pública (agua, electricidad y gas), están a cargo de los hombres y las mujeres que trabajan allí ocupan puestos de menor jerarquía o de oficina. Otro aspecto interesante tiene que ver con la remuneración, ya que en muchos casos ocupando puestos de la misma jerarquía que los hombres, no reciben el mismo pago. En este sentido, también destaca el hecho de que en países

donde las remuneraciones son bajas en el sector público, las mujeres tienen más oportunidades de ocupar puestos de dirección.

Calidad en la gestión

El segundo tema a ser analizado en este trabajo es el de la calidad, ante lo cual, es necesario conocer su definición. Según la Norma ISO-9000: “Es el grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los requisitos” (Norma ISO-9000:2005, p. 8). Sin embargo, en la actualidad hablamos de “calidad total”, un concepto más abarcador que el anterior, en donde la calidad se encuentra presente en todos los procesos y actividades y cuyos esfuerzos radican en la satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente/ciudadano, y tal como lo establece la guía *Marco Común de Evaluación, mejorar una organización por medio de la autoevaluación*, calidad total es: “una filosofía de gestión centrada en el cliente que busca la mejora continua de los procesos, utilizando herramientas analíticas y equipos de trabajo donde participan todos los empleados” (Agencia Estatal de Evaluación de España, 2009: 11).

De forma específica, la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, agrega a esta definición algunos términos propios del sector, planteando lo siguiente: “La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” (CLAD, 2008:7).

Para hablar de calidad en el sector público es necesario situarnos dentro del contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP), una corriente que surge en la década de los ochenta buscando mejorar la eficiencia del Estado y la calidad de vida de los ciudadanos. La NGP centraba sus esfuerzos en la eficiencia económica, la gestión de los presupuestos, y en preocuparse por satisfacer las necesidades de los ciudadanos para ofrecerles mejores condiciones de vida. Dentro del paradigma de la NGP la calidad jugaba un papel estelar, porque ofrecía las herramientas necesarias para el logro de sus objetivos.

Como dice Joaquín Ruiz: “A partir de ese momento, la “Gestión de Calidad” transformó la Administración Pública y a su vez fue transformada en tanto que paradigma de gestión, atravesando varias fases y dando lugar a un ciclo que, desde la matización de los presupuestos iniciales de la Nueva Gestión Pública, ha dado lugar a numerosos avances en la democratización del acceso a los servicios públicos y en la mejora en su prestación”. (Ruiz, 2012).

En el caso de República Dominicana, en el año 1998 se hizo un intento por adoptar el Modelo Iberoamericano de Calidad como herramienta para que las instituciones públicas se autoevaluaran, sin embargo, esta iniciativa fracasó. Más adelante, en el año 2005 se iniciaron los trabajos para la adopción de otro modelo: el Modelo CAF *Common Assessment Framework*, un modelo creado especialmente para instituciones del sector público. Este modelo nació en Europa a partir de los trabajos desarrollados por los países de la Unión Europea y buscaba mejorar las Administraciones Públicas a través de la autoevaluación.

El Modelo CAF, al igual que otros modelos de autoevaluación, está formado por nueve criterios, los cuales representan áreas relevantes de la gestión: liderazgo, estrategia y planificación,

personas, alianzas y recursos, procesos, resultados en los ciudadanos/clientes, resultados en las personas, resultados en la sociedad y resultados clave del rendimiento. La autoevaluación se lleva a cabo cuando las instituciones realizan una comparación entre lo planteado por el modelo en cada uno de sus criterios, con la situación actual de la institución, es como una fotografía de su realidad, a través de la cual se podrán conocer los puntos fuertes (fortalezas) y las áreas de mejora (debilidades) existentes.

Gráfico 1
Marco Común de Evaluación – Modelo CAF



Fuente: Agencia de Evaluación y Calidad, 2014.

A la difusión del Modelo CAF, en el año 2005 se sumó otra importante estrategia: el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias. La relación de ambos se debe a que para postular en el premio es necesario redactar una memoria utilizando los resultados obtenidos en la autoevaluación CAF.

El premio nace como una estrategia de motivación para adoptar el modelo CAF, representa un estímulo para que las instituciones asuman una cultura de calidad y para que se reconozcan los esfuerzos que ellas realizan en pos de mejorar la gestión.

En el año 2009, entendiendo la necesidad que existía en mejorar la calidad de los servicios y acercar al Estado y al Ciudadano, se agrega otra importante herramienta a ser implementada por el MAP: las Cartas Compromiso al Ciudadano. Las cartas son documentos en donde las instituciones presentan al ciudadano los servicios que ofrecen, los compromisos o niveles de calidad para cada uno de estos servicios y los diferentes canales disponibles para participación y comunicación ciudadana, incluyendo la presentación de quejas y sugerencias. La carta compromiso apoyaba los trabajos con el Modelo CAF porque contribuía a la mejora de los criterios cinco (procesos) y seis (resultados en los ciudadanos clientes).

Gráfico 2

Contenido de las Cartas Compromiso al Ciudadano



Fuente: Ministerio de Administración Pública, 2009.

Desde el MAP se identificó la necesidad de dar un carácter formal a la implementación de estas dos herramientas, y en el año 2010 fue promulgado el Decreto 211-10, dentro de este decreto se daba carácter obligatorio a la implementación del CAF y las Cartas Compromiso. Esto significaba que todas las instituciones públicas estaban llamadas a autoevaluarse utilizando el modelo CAF y a publicar una Carta Compromiso. En el caso de las Cartas, el Decreto hace mención de uno de sus objetivos principales: “facilitar a los ciudadano el ejercicio efectivo de sus derechos, proporcionándoles una influencia más directa sobre los servicios públicos y permitiéndoles comparar lo que pueden esperar con lo que reciben realmente” (Decreto 211, 2010).

A nivel del sector público, el Decreto 211-10 representa la única normativa en donde se contemplan los temas relativos a la calidad, ya que en la Ley 41-08 fueron omitidos.

La responsabilidad de difundir e implementar estas herramientas en las instituciones públicas es del Ministerio de Administración Pública – MAP, y esto se lleva a cabo a través del desarrollo de capacidades en los equipos de las instituciones con formación y asistencia técnica. Para tener un panorama más amplio, a continuación se presenta lo ocurrido desde el 2005 en el Gabinete Ministerial:

Tabla 3
Resultados 2005-2014 sobre lo dispuesto en el Decreto 211-10

	Ministerio	Periodo									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mujeres	Ministerio de la Mujer	CAF							CAF		
	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	CAF									
Hombres / Mujeres	Ministerio de Salud*								CAF	CAF	CAF
	Ministerio de Educación		CAF		CAF						
	Ministerio de Trabajo	CAF, PNC									
Hombres	Ministerio de Administración Pública	CAF	CAF	CAF	CAF	CAF	CAF	CAF, CCC	CAF	CAF	CAF
	Ministerio de Relaciones Exteriores	CAF	CAF	CAF, PNC	CAF	CAF	CAF, PNC	CAF		CAF	
	Ministerio de Industria y Comercio							CAF			CAF, PNC
	Ministerio de Cultura*		CAF	CAF							
	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	CAF	CAF								
	Ministerio de Deportes	CAF						CAF			
	Ministerio de Agricultura					CAF					
	Ministerio de Medio Ambiente	CAF									CAF, CCC
	Ministerio de Turismo	CAF									CCC
	Ministerio de Defensa	CAF									
	Ministerio de Hacienda										CAF
	Ministerio de Interior y Policía										
	Ministerio de la Juventud										
	Ministerio de la Presidencia										
Ministerio de Obras Públicas											

- CCC: Carta Compromiso al Ciudadano, CAF: Autoevaluación con el Modelo CAF, PNC: Ganadora en el Premio Nacional a la Calidad

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Ministerio de Administración Pública, 2014.

En la Tabla 3 se presentan en primer lugar, los ministerios que desde el año 2005 han estado dirigidos por mujeres, luego aquellos que han sido dirigidos por hombres y mujeres, y finalmente, aquellos que solo han sido dirigidos por hombres. A simple vista se observa, que la mayoría de los ministerios han trabajado en la autoevaluación CAF o en la implementación de las Cartas Compromiso durante este período, la excepción aparece en los ministerios de Interior y Policía, Juventud, Presidencia y Obras Públicas, en los cuales, no se evidencian avances.

La equidad de género y la calidad en la gestión

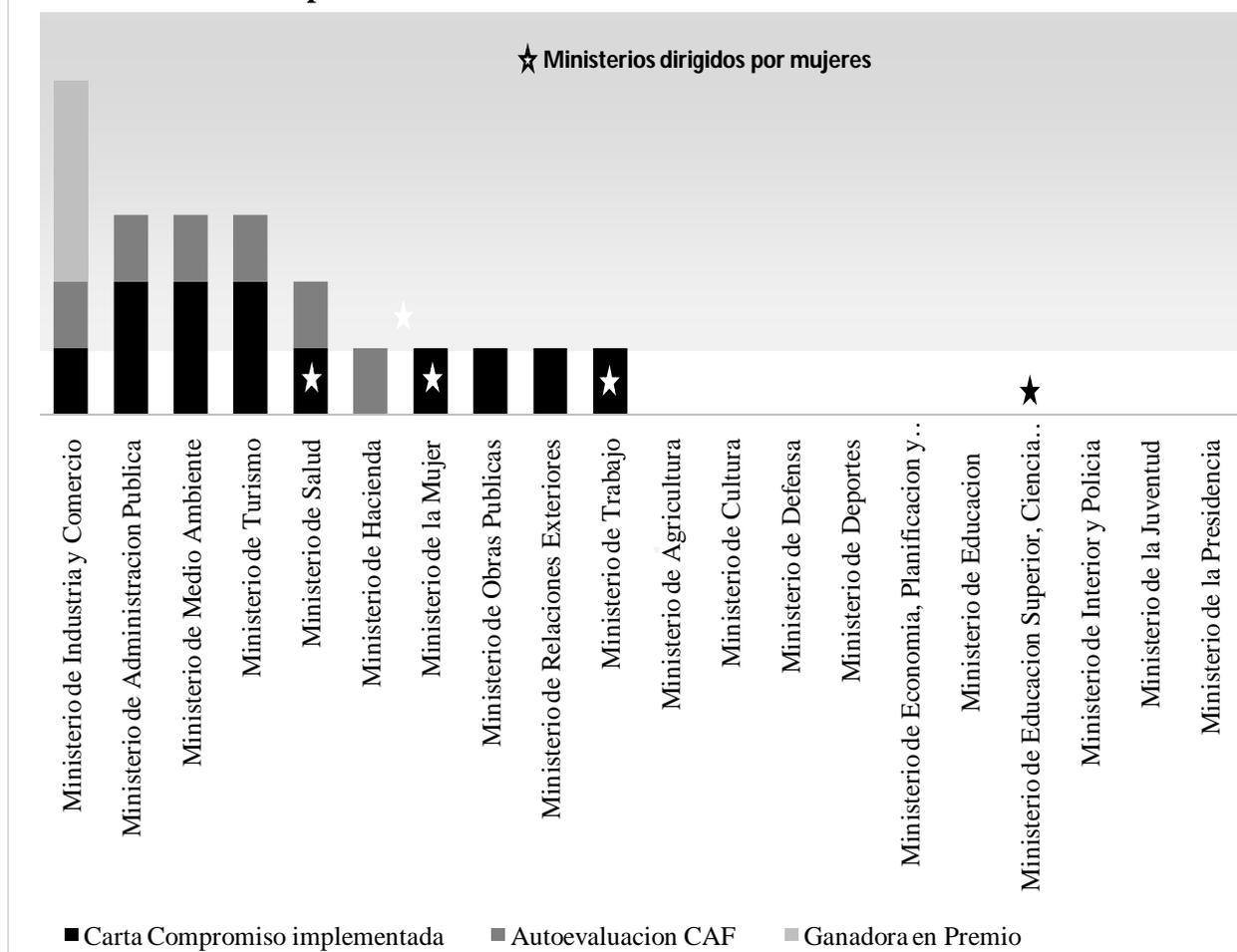
Si en las estadísticas mostradas en apartados anteriores se aprecia una visible desigualdad en la distribución de los cargos de ministros, un extenso marco legal para apoyar las iniciativas de equidad de género y un órgano rector responsable de impulsar y hacer que se ejecuten las mismas, pero con limitaciones que esto se haga realidad, falta ahora establecer la relación que esto puede tener con los resultados institucionales en la implementación de algunas herramientas de calidad.

Los análisis que se muestran a continuación se basaron en el cumplimiento del Decreto 211-10, en donde se da carácter obligatorio a la implementación de dos herramientas de calidad ya descritas: el Modelo CAF y las Cartas Compromiso al Ciudadano.

Es importante destacar que aunque el cumplimiento al Decreto 211-10 es obligatorio, solo un pequeño porcentaje de instituciones lo están cumpliendo y al no existir un sistema de consecuencias, las instituciones que deciden involucrarse en la implementación de alguna de estas herramientas, lo hace por convicción y voluntad.

Si establecemos una comparación entre el sexo de quien dirige una institución y los resultados a nivel de cumplimiento del Decreto 211-10, tendríamos lo siguiente:

Gráfico 6
Cumplimiento del Decreto 211-10 en cada Ministerio - 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del MAP, 2014.

Para calcular el cumplimiento del Decreto 211-10 en los ministerios, se asignaron valores a cada indicador en función del esfuerzo que representa cada uno y el tiempo requerido para su implementación y/o conclusión:

- Carta Compromiso en proceso de elaboración (1)
- Carta Compromiso implementada (2)
- Autoevaluación CAF realizada (1)
- Reconocimiento en el Premio (3)

En el gráfico se colocaron los ministerios según las puntuaciones totales de cumplimiento y se señalan aquellos que son dirigidos por mujeres.

Durante el 2014, diez ministerios trabajaron alguna de las herramientas promovidas por el MAP, en el resto de los ministerios no se observó ningún avance. De los mismos, tres están representados por mujeres y siete por hombres.

Si se comparan estos resultados con los mostrados en el Gráfico 3, sobre las cantidades de hombres y mujeres que dirigen ministerios, se observa que en este último, la participación de la mujer se incrementa, es decir, la proporción de mujeres que dirigen ministerios es de un 20%, pero a nivel del cumplimiento es mayor. De manera general, sería así:

<i>Ministerios dirigidos por hombres: 80%</i> <i>Cumplimiento del total de ministerios: 35%</i> <i>Cumplimiento en su género: 43.75%</i>	<i>Ministerios dirigidos por mujeres: 20%</i> <i>Cumplimiento del total de ministerios: 15%</i> <i>Cumplimiento en su género: 75%</i>
--	---

Es interesante ver que a excepción del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, los otros tres ministerios dirigidos por mujeres muestran mejores resultados que los dirigidos por hombres. Los hombres son mayoría dirigiendo ministerios, sin embargo, no se mantiene esta supremacía en el % de cumplimiento al Decreto 211-10.

Debe destacarse, que la gestión 2014 del Ministerio de Salud prácticamente en su totalidad fue desarrollada por un ministro, hasta octubre 2014. Otro punto a mencionar es que en los casos de Turismo y Salud, la mayor parte de su plantilla está conformada por mujeres.

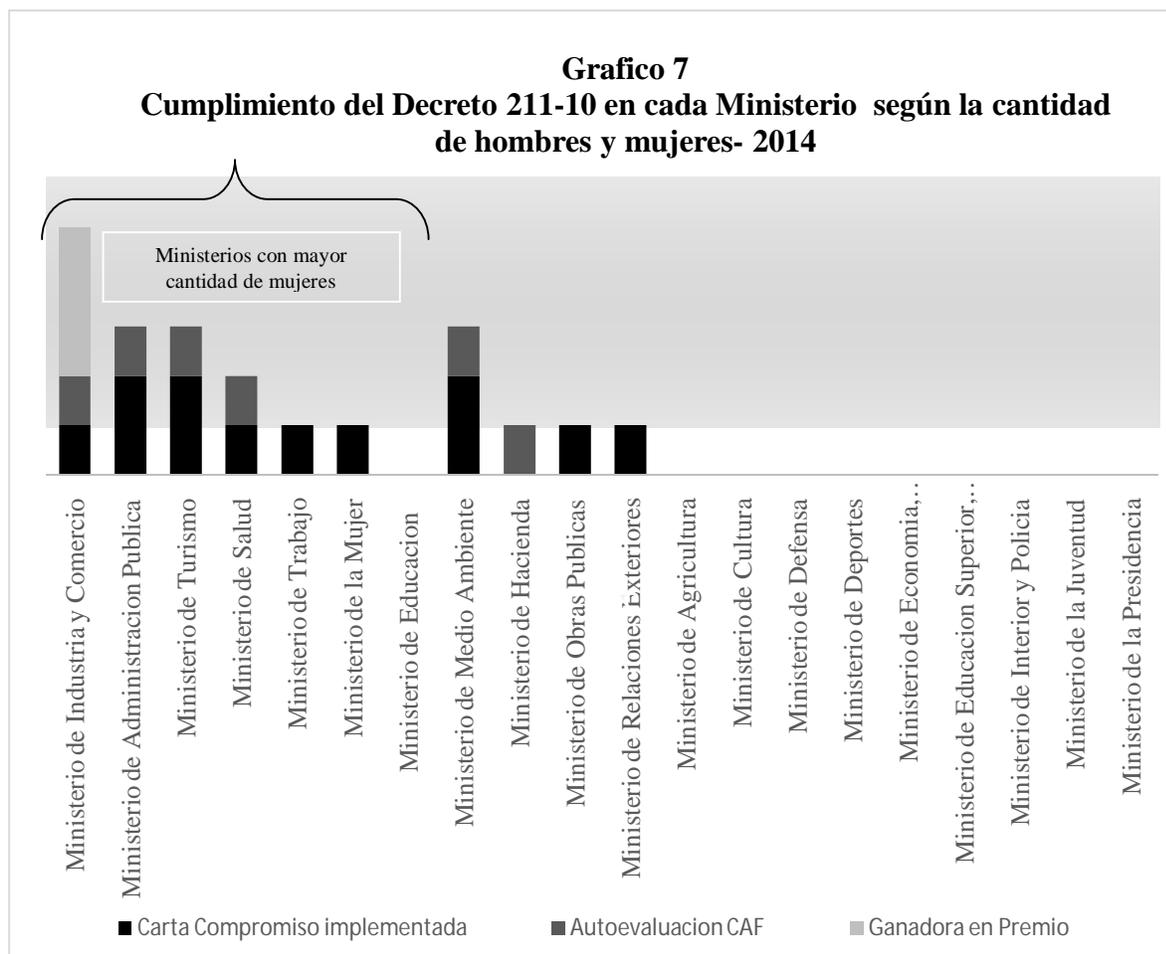
Al ver todo esto surgen dudas debido a la incongruencia entre la proporción de hombres y mujeres en altos cargos y los resultados obtenidos. Se reflejan indicios, al menos en este grupo de instituciones, de que se pueden obtener mejores resultados con el trabajo de las mujeres, posiblemente esto tenga relación con ese % mayor de mujeres que asiste a la educación superior y que profesionalmente se encuentran mejor preparadas que los hombres. Aquí es importante recordar que las designaciones para los cargos de ministros se realizan mediante decretos presidenciales, es decir, no cuentan con unos criterios técnicos que avalen la formación y preparación de las personas, sino que obedecen a decisiones y estrategias políticas, de ahí podría inferirse que aunque existan más hombres dirigiendo ministerios, no necesariamente cuentan con un perfil que se corresponda con el cargo que van a desempeñar.

Además de lo anterior, cabe pensar en la existencia de factores culturales y psicológicos que bloquean la presencia de la mujer, tanto por oposición de los hombres como por creencias y barreras que todavía persisten entre las propias mujeres respecto a sus capacidades y potencial para ejecutar los mismos trabajos que los hombres, como por ejemplo, el de dirigir.

En febrero 2013, Pulso Dominicano aplicó una “*Encuesta sobre la Mujer en el Trabajo*”, cuyos resultados se relacionan con lo discutido en este estudio. Según los resultados, la mayoría de los encuestados prefiere trabajar con mujeres, prefieren a la mujer como jefa y las consideran más honestas que los hombres. Datos interesantes pero que vuelven a traer la interrogante sobre el motivo por el cual no hay equidad de género en los altos cargos gubernamentales, o peor aún, por qué la brecha es tan grande entre hombres y mujeres.

Si las mujeres están más preparadas profesionalmente que los hombres y los superan en cantidad, no sería razonable encontrar más mujeres en niveles altos?, y si fuera así, podríamos decir que el trabajo desarrollado por una mujer, supera en calidad al trabajo desarrollado por un hombre?

Analizando lo mismo que en el Gráfico 6, pero tomando en cuenta la cantidad de mujeres en la nómina, se tiene:



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del Ministerio de Administración Pública (2014) y el Ministerio de Defensa (2013).

Estos resultados muestran la misma tendencia que las estadísticas iniciales, de los veinte ministerios incluidos, solo diez muestran avances en la implementación de herramientas de calidad, de éstos, seis tienen a las mujeres como mayoría en la nómina, destacándose en el grupo, los ministerios de Turismo e Industria y Comercio y Administración Pública, con los niveles de cumplimiento más altos. Cabe mencionar que el ministerio con mayor cantidad de mujeres (Educación), no presenta ningún avance para el 2014.

Realizando el mismo análisis que en el gráfico anterior, se observa:

<i>Ministerios con más cantidad de hombres: 65%</i> <i>Cumplimiento del total de ministerios: 20%</i> <i>Cumplimiento en su género: 30.8%</i>	<i>Ministerios con más cantidad de mujeres: 35%</i> <i>Cumplimiento del total de ministerios: 30%</i> <i>Cumplimiento en su género: 85.7%</i>
---	---

Debe señalarse que durante el 2014 el 50% de los ministerios ha trabajado con alguna de las herramientas de calidad que promueve el Decreto 211-10 y el restante 50% no lo hizo. De esos diez ministerios sin avances, uno es dirigido por mujer y los otros nueve, por hombres.

Según un estudio sobre género y percepción del servicio: “Concretamente, las mujeres suelen otorgar preferencia a los esquemas subjetivos (cumplir sus expectativas, esforzarse por mejorar y comprometerse), mientras que los hombres basan sus juicios en dimensiones objetivas (precio). Por tanto, tal como señalan Iacobbuci y Ostrom (1994), estos resultados nos llevan a pensar que los esquemas que utilizan las mujeres tienen un tinte más afectivo que los empleados por los hombres” (Salvador, 2007).

Viendo los resultados que aparecen en los Gráficos 6 y 7, y comparándolos con el estudio de Carmen Salvador, se podría deducir que esas características de las mujeres sobre enfocarse en los aspectos subjetivos: cumplimiento de expectativas, el esfuerzo y el compromiso, impactan igualmente la forma en que realizan el trabajo y determinan en alguna medida los resultados que obtienen. Para poder llegar a una conclusión más certera en este caso sería necesario realizar otros análisis en profundidad que muestren las causas y las situaciones que se están presentando en cada ministerio y la forma en que se han llevado a cabo los procesos de reclutamiento y selección. Sin embargo, no puede obviarse el hecho de que se avista un impacto positivo por la presencia de la mujer, ya sea dirigiendo o no.

Al asociar todo esto con la encuesta de Pulso Dominicano, se encuentran otros datos interesantes, como por ejemplo: la mitad de los encuestados considera igual de eficientes a los hombres y a las mujeres, pero según sus percepciones, las mujeres ganan menos que los hombres y tienen menos oportunidades en el mercado laboral. Aunque esta encuesta no se aplicó exclusivamente para el sector público, las percepciones generales de los encuestados guardan relación y podrían de alguna forma complementar lo que se ha visto en los análisis anteriores.

¿A qué puede deberse toda esta situación? No habría una explicación única al problema. Si se toman como referencia investigaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, habría cinco grandes “macrofactores”:

1. Los estereotipos de género
2. La sobrecarga de responsabilidad doméstica y de cuidados
3. La falta de reconocimiento de autoridad y prestigio para la representación y la dirección
4. La cultura empresarial y de las organizaciones sexista
5. La ausencia de perspectiva de género de las políticas de empleo

Dado que en la República Dominicana, como en muchos otros países de Latinoamérica, todavía persiste una cultura machista, el punto 1.: *Los estereotipos de género*, podría considerarse como uno de los elementos de mayor impacto para la desigualdad de género existente. Combatirlo

representa una gran dificultad, porque estos estereotipos de corte sexistas tienen su origen en los valores y en la propia cultura de cada país. Lo que sí ha podido emerger con este estudio y otros trabajos consultados, es que la mujer se encuentra más preparada que el hombre profesionalmente, sus resultados, a nivel de cumplimiento, los superan (según los análisis anteriores), las percepciones de la gente, obtenidas a través de estudios de opinión, indican que esto mismo piensa la mayoría, pero lamentablemente, aun sabiendo todo esto, a las mujeres no se les brindan las mismas oportunidades que a los hombres, y continúan relegadas a un segundo plano.

Conclusiones

A partir de los análisis realizados, puede concluirse que no existe equidad de género en los altos cargos del gabinete ministerial en República Dominicana (dieciséis ministros y cuatro ministras), lo cual no se corresponde con la cantidad de mujeres inscritas en la educación superior.

Aunque existe un amplio marco legal a favor de la equidad de género y la gestión de calidad, en ninguno de los dos casos se aplica tal como fue diseñado. Algo que también afecta negativamente es la no existencia de un sistema de consecuencias por el incumplimiento de alguna de las disposiciones legales vigentes. Esto implica que su cumplimiento queda a discreción de quien dirige una institución.

No hay evidencias de coordinación entre el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de la Mujer para garantizar la equidad de género en el empleo público. Si las designaciones de altos funcionarios dependen del Poder Ejecutivo, entonces ése es el punto de partida sobre el cual se debe trabajar para cambiar la realidad existente.

Las herramientas que promueve el Ministerio de Administración Pública para mejorar la calidad en las instituciones solo fueron implementadas o están en proceso de implementarse en diez ministerios durante el año 2014. De este grupo, siete corresponden a ministros y tres a ministras.

Existen dos situaciones que deben llamar a reflexión sobre el tema de género, la primera tiene que ver con el alto % de mujeres en la educación superior, lo cual disminuye si lo comparamos con la ocupación laboral, y segundo, a pesar de haberse establecido una cuota mínima de participación en la boleta electoral, hay sectores que se quejan porque no están de acuerdo. Si a esto se suma que en el gabinete ministerial la mujer representa el 20%, es obvio que la equidad de género no es una política prioritaria dentro del Estado, a pesar de que aparece de forma implícita y explícita en numerosas leyes, decretos y resoluciones. No obstante a lo anterior, lo que sí ha quedado claro, es que en los resultados institucionales, la mujer tiene un peso mayor que el hombre.

Como se vio en otras investigaciones, en el empleo público dominicano se refleja una antigua realidad: las mujeres siguen ocupándose de trabajos relativos salud y educación, áreas donde su presencia es mayoritaria, pero lamentablemente, no a nivel de los altos cargos.

En sentido general, se percibe una tendencia respecto a la influencia que ejerce el género sobre la gestión de la calidad. Si bien, el estudio se limita al cumplimiento de disposiciones legales sobre “calidad”, se aprecia un % de cumplimiento mayor en el caso de ministerios dirigidos por mujeres, esto llama la atención ya que las mujeres solo representan el 20% en estos cargos. Lo mismo ocurre en Ministerios que son dirigidos por hombres pero en donde la mujer es mayoría en la nómina.

Para llegar a conclusiones más contundentes, este estudio podría complementarse con otros en donde se profundice en los aspectos: político (revisando cuáles son los criterios de selección de funcionarios para ocupar altos cargos), cuáles son y cómo funcionan los sistemas de reclutamiento en las instituciones públicas, y para lo referente a la calidad: recoger las opiniones de los ciudadanos acerca de la calidad de los servicios que están recibiendo, y resultados de evaluaciones externas sobre el desempeño institucional, contemplando cuestiones como la ejecución presupuestaria o el cumplimiento de planes estratégicos. Con la información anterior podrían ofrecerse algunas conclusiones interesantes al vincular la equidad de género con la calidad.

Finalmente, siendo los Ministerios de Administración Pública y Mujer, los responsables de impulsar y desarrollar iniciativas vinculadas a género, empleo público y calidad, están llamados a trabajar de manera coordinada para el desarrollo de proyectos conjuntos, algo que hasta el momento no ha ocurrido. Esto también se ve afectado, según expresa Participación Ciudadana, en que el Ministerio de la Mujer cuenta con un presupuesto muy bajo (que se apoya en la cooperación internacional), para los temas críticos de género, sobre todo en cuestiones de prevención de la violencia, acoso y discriminación dentro del sector público.

Bibliografía

- Agencia Estatal de Evaluación de España 2009 *Marco Común de Evaluación, mejorar una organización por medio de la autoevaluación* (Madrid: Autor)
- Alcántara, Elsa 2014 *Equidad de Género en la Aplicación de la Ley de Función Pública no. 41-08* (Santo Domingo: Participación Ciudadana).
- Araujo, Clara 2008 *¿Por qué las cuotas no funcionan en Brasil?* (Santiago de Chile: Catalonia)
- Burin, Mabel 2002 *Estudios sobre la subjetividad femenina* (Buenos Aires: Librería de Mujeres)
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008), *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. 2008 (San Salvador: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)
- (Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Costa Rica 2010 *Situación de las mujeres ante el empleo* (San José: Secretaria de Empleo y Migraciones)
- Constitución de la República Dominicana 2010. (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República)
- Decreto que establece de carácter obligatorio el Modelo CAF-Marco Común de Evaluación- en la Administración Pública 2010 (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República)
- Fundación DEMUCA-AECID *Hacia la Inclusión de la Perspectiva de Género en la Acción Local en República Dominicana: Estado situacional y Guía Práctica*. 2007 (Santo Domingo: Federación Dominicana de Municipios)

Gómez, Rosa 2006 *La Igualdad de Género como Factor de Calidad*. (Andalucía)

Gutiérrez, Luis y Soto, Helena 2002 *Gerencia de Recursos Humanos y Equidad de Género en la Administración Pública*. (Managua)

Hernández, Ana 2008 *Guía para el Diagnóstico de las Brechas de Género*. (San José)

Instituto Nacional de Administración Pública 2010 *Módulo II [Apuntes] Curso en Dirección Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.

Ley de Función Pública y crea la Secretaria de Estado de Administración Pública 2008 (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República).

Ley 14-91 de Servicio Civil y Carrera Administrativa 1991 (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República).

Ley 86-99 que crea el Ministerio de la Mujer 1999 (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República).

Ley Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2010-2030. 2011 (Santo Domingo: Gaceta Oficial).

Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios 2007 (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República).

Ley 275-97 Electoral 1997 (Santo Domingo: Gaceta Oficial)

Ley 12-00 que modifica la parte final del Artículo 268 de la Ley Electoral No.275-97 2000 (Santo Domingo: Gaceta Oficial)

Lizardo, J., Reyes, H., Orlando, F. (2007, marzo). *Equidad de Género en la República Dominicana: Resultados del Informe Sobre la Pobreza*. Santo Domingo, República Dominicana.

Ministerio de Administración Pública 2009 *Carta Compromiso al Ciudadano* (Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública)

Ministerio de Administración Pública 2012 *La Gestión de la Calidad en el sector Público Dominicano 2005-2011*. (Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública)

Ministerio de Administraciones Públicas 2013 *El Marco Común de Evaluación, Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. (Madrid: Autor).

Ministerio de la Mujer 2014 *Programa Municipal de Auditoria de género*. (Santo Domingo: Autor)

Ministerio de Desarrollo Social 2013 *Modelo de Calidad con Equidad de Género* (Montevideo: Autor)

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2014 “*Los Factores de Desigualdad de Género en el Empleo*” (España) En < http://www.empleo.gob.es/uafse_2000-2006/equal/descargas/Folleto2-Igualdad-genero-empleo.pdf> acceso 27 de mayo de 2015.)

International Standar Organization *Norma ISO-9000:2005*

Organización Internacional del Trabajo 2013 *Trabajo Decente e Igualdad de Género* (Chile: Autor)

Real Academia Española 2014 www.rae.es acceso el 10 de marzo de 2014

Petit, Amelia 2005 *La participación desde el enfoque de género* (Valencia: Universidad de Valencia)

Piedra, Arturo 2004 “*Entretelones de un diálogo intergeneracional. Elementos para la búsqueda de nuevas generaciones teológicas contestatarias*” en *Fraternidad Teológica Latinoamericana* (México DF) N° 1. En <www.cenpromex.org.mx/revista_ftl/num_1/> acceso 2 de junio de 2014.)

Pulso Dominicano, 2013, *Encuesta sobre la Mujer en el Trabajo*. Santo Domingo, en <<http://newlink-group.com/documents/Informe%20final%20Feb%202013%20Mujer%20en%20el%20trabajo.pdf>> acceso el 27 de mayo de 2015.

Resolución cuota femenina 4/2010 Bis 2010 (Santo Domingo: Gaceta Oficial de la República)

Ruiz, Joaquín 2012 *Calidad en la gestión pública, del azar a la necesidad* (Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)

Salvador, Carmen 2007 *Diferencias de Género en la Percepción de la Calidad del Servicio. Un Estudio Exploratorio* (Almería) en Boletín de Psicología (Almería: Universidad de Almería) No. 89, Marzo

Zapata, Esperanza 2012 *Perú: hacia una verdadera administración pública diversa e inclusiva*. XXV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Una Administración Pública Diversa e Inclusiva" (Caracas: CLAD)