


## RESUMEN EJECUTIVO




**L**os compromisos mundiales con la igualdad de género en la vida pública no son nuevos. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979 y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 llaman a la igualdad de participación entre mujeres y hombres en la vida pública, la toma de decisiones y la formulación de políticas, e instan a los Gobiernos a adoptar medidas para superar las brechas de género.

**La igualdad y la diversidad en todos los ámbitos y sectores de la administración pública mejoran la función gubernamental, aumentan la rendición de cuentas y la receptividad de los Gobiernos a los diversos intereses públicos, mejoran la calidad de los servicios prestados e incrementan la confianza en los organismos estatales.** La administración pública es la encargada de concebir, traducir e implementar las políticas públicas y de brindar servicios públicos a la ciudadanía. Quienes se desempeñan en ella aportan insumos para la formulación de las políticas, deciden cómo estructurar las operaciones esenciales del Gobierno, e inciden en la sustancia y calidad de la prestación de los servicios. Garantizar una administración pública representativa de su población implica la participación amplia de la ciudadanía de un país en estas funciones de tanta importancia.

**La igualdad de género es fundamental para una administración pública inclusiva y capaz de rendir cuentas.** En tanto que conforman la mitad de la población de cada país, las mujeres tienen el derecho a la igualdad laboral en todos los ámbitos, sectores y puestos gubernamentales. Por ser con frecuencia el mayor empleador, la administración pública debe asumir la responsabilidad de incorporar la igualdad de género. Esta tiene el potencial para formar instituciones inclusivas, donde las mujeres y los hombres participen y ejerzan su liderazgo en pie de igualdad, y para acelerar el desarrollo para todas las personas.

**La pandemia del COVID-19 y sus efectos en la población, los Gobiernos y las economías, especialmente al exacerbar las desigualdades de género, pone de relieve la importancia de una administración pública inclusiva que atienda las necesidades de las mujeres y las niñas, sobre todo las de aquellas que enfrentan múltiples formas de discriminación.** Ahora más que nunca, se juzga y evalúa a los Gobiernos por su eficacia y capacidad de respuesta de los servicios que prestan durante una crisis de salud pública sin precedentes. Los efectos del COVID-19 no son neutrales a las cuestiones de género, y resulta crucial que los Gobiernos respondan a las necesidades, los derechos y las expectativas de las mujeres y las niñas. Las mujeres deben, por lo tanto,



sentarse a la mesa cuando los Gobiernos diseñan las políticas de respuesta. Dichas políticas han de estar dotadas de una perspectiva de género y reconocer el derecho de las mujeres a desempeñar funciones de decisión.

**Pese a los compromisos mundiales, en todo el globo, la igualdad de género en la administración pública ha sido más una aspiración que una realidad.** Históricamente, las culturas y prácticas patriarcales han supuesto un obstáculo para la igualdad de género en la administración pública. Si bien las mujeres gozan de una representación adecuada en muchos países, los hombres las siguen superando considerablemente en número en los puestos de liderazgo y adopción de decisiones. Por otra parte, la falta de datos y mediciones para evaluar la situación de la igualdad de género en la administración pública ha entorpecido el progreso hacia un cambio de políticas basado en evidencias.

**Para responder a estos desafíos de orden mundial, en 2011, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) encabezó la iniciativa global Igualdad de Género en la Administración Pública (GEPA, por su sigla en inglés).** Esta se propone lo siguiente:

- apoyar el empoderamiento de las mujeres y ampliar la participación y el liderazgo de estas en las instituciones públicas, y
- contribuir a la disponibilidad de información actualizada sobre igualdad de género en la administración pública y de evidencia y análisis para aportar a las políticas y la toma de decisiones.

La iniciativa primero produjo 13 estudios de caso y un informe mundial en 2014, donde se hacía un diagnóstico del conocimiento sobre igualdad de género en la administración pública en todo el mundo y se enunció un conjunto de recomendaciones para estimular el cambio.

**El progreso hacia la igualdad de género en la administración pública exige datos actualizados y de calidad sobre igualdad de género en la función pública en todo el mundo.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible vino a promover este esfuerzo, pues en ella se insta a “la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública” y a “la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5 y 16. El indicador global ODS 16.7.1b propicia la recopilación y diseminación de datos para evaluar el progreso hacia la igualdad de género en la participación y representación en la administración pública, incluido el liderazgo.

## Metodología del informe

**En el informe se brinda un nuevo balance de situación global sobre el progreso hacia la igualdad de género en la administración pública en todo el mundo.** Es el resultado de seis años de colaboración entre el PNUD y el Laboratorio de Investigación sobre Desigualdad de Género (GIRL, por su sigla en inglés) de la Universidad de Pittsburgh en la iniciativa GEPA. El análisis de la igualdad de género en la administración pública se basa en una nueva iniciativa global de conjuntos de datos nacionales, Gen-PaCS (Paridad de género en la función pública) conformados por datos y estadísticas disponibles al público sobre administración pública. Dichas estadísticas se complementan con datos aportados directamente al PNUD o al Laboratorio GIRL de la Universidad de Pittsburgh en apoyo a la iniciativa GEPA y abarca 170 países.



**La base de datos Gen-PaCS incluye estadísticas disponibles al público que emiten los países.** La disponibilidad de los datos varía según la medición: la proporción de mujeres en la administración pública es sobre la que más se informa, mientras que los datos interseccionales (por ejemplo, datos desagregados por género y edad, o género y condición de discapacidad) se informan con menor frecuencia. Las estadísticas sobre toma de decisiones también varían mucho, variaciones que se han considerado en el informe. La disponibilidad de los datos, a su vez, también cambia con el tiempo. En todo el informe, para las cifras actuales sobre la participación de las mujeres en la administración pública se utilizó el año más reciente de los datos disponibles a partir de 2015. Dado que los países informan las estadísticas en distintos años, las variaciones en el tiempo en una estadística reflejan tanto diferencias en la muestra de países incluidos, como los cambios dentro de los países en el transcurso del tiempo.

**La paridad —igual número de mujeres que de hombres empleados y con cargos de liderazgo en la administración pública— es un importante indicador del progreso hacia la igualdad de género.** Esta medición por sí sola no capta la situación completa de la igualdad de género, que es la mayor meta en las instituciones públicas. Tampoco reconoce las necesidades interseccionales de las mujeres, incluidas las de aquellas con discapacidad, de minorías raciales o étnicas y de pueblos indígenas, o las de aquellas que enfrentan discriminación por su orientación sexual, identidad de género o edad. En la medida de lo posible, el informe complementa las evaluaciones cuantitativas del progreso hacia la paridad de género con análisis cualitativos de las políticas, las prácticas y la cultura institucional. En el informe se destacan también otras iniciativas del PNUD, como el Sello de Certificación de Igualdad de Género para las Instituciones Públicas y diversas evaluaciones regionales.

## Constataciones clave

- **En promedio, el logro de la paridad de género en la función pública está al alcance en todo el mundo.** Según los datos más recientes disponibles en cada país, la participación de las mujeres en la administración pública a nivel global promedia el 64%.
- **Se registra una variación sustancial entre países y regiones.** La menor proporción de mujeres en la administración pública en el mundo es del 6% y la más alta del 77%. Una tercera parte (33%) de los países se encuentran próximos a alcanzar la paridad de género o ya la han alcanzado. En términos numéricos, las mujeres tienen una sobrerrepresentación en el 28% de los países, y registran una subrepresentación en el 38% de estos.
- **La participación de las mujeres en la administración pública en los países bajo situaciones inestables o de conflicto promedia solo el 23%, menos de la mitad que la misma cifra en todos los demás países.** Una explicación posible es que los conflictos aumentan la falta de seguridad física y personal del funcionariado público, lo que provoca una caída abrupta del número de funcionarias en las zonas afectadas por conflictos.
- **La subrepresentación de mujeres persiste en el ámbito de la toma de decisiones de todo el mundo.** Las mujeres ocupan el 38% de los cargos directivos y el 31% de los cargos de más alto liderazgo. En términos generales, estos promedios revelan un fenómeno habitual: a medida que aumentan el poder y la influencia en la toma de decisiones, el número de mujeres en esos puestos disminuye. A menos que se aborde directamente, el “techo de cristal” se mantendrá como un obstáculo para el avance de las mujeres en los niveles más altos de decisión.



- **Las mujeres siguen concentradas en algunas áreas de las políticas y claramente subrepresentadas en otras.** Mientras que el número de mujeres es mayor en aquellos ministerios abocados a las cuestiones de las mujeres, la salud y la educación, su representación es menor en 15 de las 20 áreas políticas, donde las de obras y transporte públicos registran la proporción más baja de mujeres. Estos “muros de cristal” probablemente expliquen la escasa influencia de las mujeres en la formulación de políticas y su capacidad para efectuar cambios en general.
- **El progreso hacia la paridad de género es evidente en tres áreas políticas destacadas y tradicionalmente consideradas un ámbito de los hombres: los ministerios de defensa, relaciones exteriores y finanzas.** En todo el mundo, las mujeres promedian el 41% de los ministerios de finanzas, el 40% de los ministerios de relaciones exteriores, y el 36% de los ministerios de defensa. Entre 2010 y 2020, la proporción media de mujeres en los cargos aumentó un 11% en los ministerios de defensa, un 6% en los de relaciones exteriores, y un 10% en los de finanzas. No obstante, en algunos países aún persisten brechas de género considerables en estas áreas influyentes, sobre todo en los ministerios de defensa.
- **En la mayor parte del mundo, la participación de las mujeres en los ministerios para la protección del medio ambiente sigue siendo baja.** La participación de las mujeres en los ministerios para la protección del medio ambiente promedia el 33% en todo el mundo, una de las proporciones más bajas de las 20 áreas políticas analizadas en el informe. La paridad en la toma de decisiones para la protección del medio ambiente es excepcionalmente inusual. Con el transcurso del tiempo, existe escasa evidencia de que los países se encuentren abocados a lograr un progreso sustancial hacia la paridad de género en estos ministerios.
- **En todo el mundo, las mujeres desempeñan una función limitada en la adopción de decisiones sanitarias, entre otros cuerpos, en los equipos de tareas designados para responder a la pandemia del COVID-19.** Los ministerios y organismos de salud están desempeñando un papel preponderante en el contexto actual, donde las mujeres componen el 58% de los empleados de estos ministerios. Sin embargo, solo el 31% de ellos, y el 34% de quienes integran el conjunto general de puestos de decisión en estas carteras en todo el mundo son mujeres. Las mujeres promedian el 27% de la fuerza laboral de los equipos de tareas destinados a la lucha contra el COVID-19 y ocupan solo el 18% de los puestos de liderazgo en dichos equipos. Solo el 6% de los equipos de tareas para la lucha contra el COVID-19 han alcanzado o están próximos a alcanzar la paridad de género, mientras que el 11% están integrados únicamente por hombres.
- **El COVID-19 incurre en una paradoja que ha definido otras crisis de salud pública recientes.** Por un lado, un puñado de mujeres con papeles destacados ha adquirido notoriedad como líderes aclamadas; por el otro, las mujeres y las cuestiones de género a menudo resultan llamativamente invisibles en las estrategias, las políticas, la práctica y el discurso público de los Gobiernos en lo que respecta a la respuesta a la crisis. El Rastreador de Respuestas con Perspectiva de Género del PNUD y ONU Mujeres mostró que hasta septiembre de 2020, apenas uno de cada ocho países había instrumentado medidas para proteger a las mujeres contra el impacto social y económico de la pandemia.
- **El COVID-19 puede también convertirse en un medio que catapulte a las instituciones públicas de sus prácticas habituales a otras que contribuyan a reconstruir mejor, al adquirir un carácter más representativo de las sociedades a las que atienden.** Cuando las instituciones públicas se transforman en entes más inclusivos y diversos desde el punto de vista de los asuntos de género en los ámbitos más altos de la toma



de decisiones, también son más representativas de las sociedades a las que sirven, y más democráticas, pertinentes y eficientes en las políticas que producen.

- **La igualdad de género implica mucho más que la paridad entre mujeres y hombres.** Las mujeres y los hombres deben reflejar la diversidad de la población a la que representan. Para que sean más representativas, las instituciones públicas deben incluir la representación de las mujeres que experimentan diversas formas de exclusión y marginación, entre ellas, las mujeres con discapacidad, las que pertenecen a minorías raciales y étnicas y a pueblos indígenas, y aquellas que son objeto de discriminación por razón de su orientación sexual, identidad de género o edad. Reimaginar y rediseñar administraciones públicas más inclusivas y diversas solo será posible si se recopilan y procesan datos y estadísticas en los que se reconozca la diversidad de su fuerza laboral y de sus autoridades encargadas de adoptar las decisiones.
- **Aunque todavía no se encuentran disponibles de manera universal, los datos desagregados por género sobre la administración pública están más disponibles, son más accesibles y de mayor calidad que antes.** El progreso alcanzado en los últimos diez años es indicativo de lo que se puede lograr y por qué se hace tan necesario. Las mediciones y la elaboración de informes nacionales en función del indicador global ODS 16.7.1b sobre representación en la administración pública buscan mejorar aún más la disponibilidad y calidad de los datos desagregados por sexo.

## Políticas recomendadas

En el informe se brindan cinco conjuntos de recomendaciones para promover la igualdad de género en la administración pública.

### 1. Promover sinergias con la agenda más amplia para la igualdad de género

- **Desarrollar planes nacionales de igualdad de género con mecanismos concretos para su implementación y rendición de cuentas.** Apoyar los esfuerzos orientados a fiscalizar las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género, entre otros ámbitos, en la administración pública, y fortalecer la supervisión, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas nacionales.
- **Desarrollar una correlación basada en evidencias entre igualdad de género en la administración pública, las instituciones inclusivas y los resultados derivados de las políticas públicas de calidad para todas las personas.** Concienciar sobre la importancia de la igualdad de participación de las mujeres y la toma de decisiones en la administración pública.
- **Apoyar la formación y preparación de las mujeres para las carreras de la administración pública, con énfasis en las jóvenes.** Promover la igualdad en la educación para las niñas y los niños, las mujeres y los hombres jóvenes, en la enseñanza primaria, secundaria y terciaria.
- **Contribuir a la visibilidad de las mujeres y la igualdad de género en los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales.** Mostrar ejemplos de casos de mujeres con trayectorias exitosas e inspiradoras que se desempeñan en la administración pública.



## 2. Fortalecer los marcos constitucionales, legislativos y normativos

- **Homologar las leyes y los planes de acción nacionales que rigen la administración pública con los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing.** Ello incluye el equilibrio de género en la administración pública para alcanzar la participación plena de las mujeres en la vida pública y la toma de decisiones.
- **Garantizar que las disposiciones que promueven la igualdad de género queden incorporadas a los procesos de redacción de los exámenes constitucionales.** La legislación y las políticas deben fundarse en las normas y los principios internacionales, incluida la CEDAW. Un marco constitucional puede abordar las asimetrías de poder en la sociedad y marcar el rumbo hacia una legislación nacional concreta con leyes de cuotas en la administración pública.
- **Elaborar leyes de igualdad de género que consagren la igualdad de género como prioridad nacional.** Incorporar la igualdad de género a través de la legislación, incluidas las leyes que disponen la igualdad salarial para los trabajos de igual valor, y las leyes sobre acoso sexual y la prevención de la violencia de género.
- **Considerar la aplicación de cuotas en los organismos públicos y medidas especiales de carácter temporal.** Ello incluye la contratación y promoción específicas a tenor de lo enunciado en el artículo 4 de la CEDAW. Las medidas especiales de carácter temporal en la administración pública crean un canal de candidatas cualificadas para incorporar a la toma de decisiones.
- **Crear un presupuesto nacional de género y un plan nacional de igualdad de género.** Promover la colaboración del mecanismo nacional de género con otros ministerios para implementar los compromisos con la igualdad de género en la administración pública.

## 3. Apoyar el cambio institucional en la administración pública

- **Reimaginar una administración pública post-COVID-19 en la que la igualdad de género ocupe un lugar central.** Aprovechar la oportunidad para que las instituciones de las políticas públicas contribuyan a construir sociedades, economías y Gobiernos con una mayor perspectiva de género. Desarrollar políticas públicas innovadoras para la igualdad de género, como el cómputo del trabajo de los cuidados no remunerado en los sistemas de cuentas nacionales, los servicios sociales y de cuidados universales, la transformación de las normas sociales a través de políticas fiscales (por ejemplo, licencia parental, beneficios tributarios, transferencias públicas), y la reforma de la segregación del mercado laboral.
- **Incorporar las voces, las necesidades y los derechos de las mujeres en la toma de decisiones y los planes de recuperación de la pandemia, con el fin de garantizar políticas con mayor perspectiva de género.** Los Gobiernos deben garantizar la igualdad de participación en las instituciones encargadas de la toma de decisiones como condición ineludible para la democracia y el desarrollo.
- **Objetar y reformar la cultura general del trabajo en la administración pública.** Garantizar el compromiso con la igualdad de género “predicando con el ejemplo”. La administración pública debería ser un modelo de cultura de gestión superior con perspectiva de género.
- **Sancionar el sexismo y el acoso en las culturas institucionales.** Estos son dos barreras críticas para la igualdad de género en la administración pública. Convertir al lugar de trabajo en un espacio seguro y respetuoso para todas las personas, y establecer procesos claros para denunciar el sexismo y el acoso, incluido el que se ejerce en línea.
- **Promover un equilibrio entre la vida laboral y personal para las mujeres y los hombres.** Esto puede afirmar la igualdad de género en el lugar de trabajo y transformar la cultura de la gestión superior en otra



más inclusiva de las cuestiones de género. Instaurar políticas que contribuyan a conciliar la vida laboral y personal de las mujeres y los hombres, en las que se reconozca y valore los roles de cuidados que asumen las mujeres de forma desproporcionada y, en simultáneo, apoyar los esfuerzos orientados a redistribuir el trabajo de los cuidados. Los regímenes de trabajo flexibles deben acompañarse de otras medidas, como la prestación estatal de servicios de cuidado infantil asequibles y apoyo para cambiar las normas sociales por otras en las que prime una división del trabajo en el hogar con más igualdad.

- **Implementar políticas de recursos humanos inclusivas y transparentes.** Estas incluyen procedimientos de selección y contratación con perspectiva de género, como metas de contratación, juntas de contratación y promoción con equilibrio de género, y capacitación en género para las gerencias de contratación y una difusión específica para alcanzar a las mujeres.
- **Reformar los procesos de evaluación del desempeño de tal forma de garantizar que la discriminación de género no inhiba las carreras de las mujeres. Incluir metas con perspectiva de género en los criterios de desempeño directivo.**
- **Apoyar el desarrollo de capacidades en prácticas con perspectiva de género para las gerencias y la totalidad del personal.** Esto incluye el dictado de capacitación para responder a los sesgos de género para toda la plantilla laboral.
- **Invertir en capacitación en liderazgo y desarrollo profesional para las mujeres que se desempeñan en la administración pública, con el fin de abordar la brecha de género en los niveles de gestión superior.**
- **Romper el techo de cristal con el fin de garantizar la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión en los distintos ministerios sectoriales.** Esto resulta especialmente importante cuando existen desafíos complejos para las políticas, como las crisis ambientales o las asociadas a la naturaleza, que exigen la intervención de un variado conjunto de organismos de decisión.
- **Invertir en desarrollo de capacidades y asistencia técnica para la incorporación de una perspectiva de género específicamente en aquellos sectores con predominio de hombres, como los de energía, minería, medio ambiente y cambio climático.**
- **Desarrollar las capacidades para la incorporación de una perspectiva de género en la totalidad de la administración pública. Fortalecer la capacidad del funcionariado público para incorporar una perspectiva de género en la respuesta al COVID-19 y a otras crisis.**
- **Implementar iniciativas como el Sello de Certificación de Igualdad de Género del PNUD para las Instituciones Públicas como forma de apoyar a aquellas organizaciones que “predican con el ejemplo”.**
- **Nutrirse de las buenas prácticas de la iniciativa GEPA para aportar información a las políticas y los programas.** El PNUD continuará construyendo una base de datos sobre el apoyo de las oficinas del PNUD en los países para los programas de la iniciativa GEPA.

#### **4. Fortalecer el compromiso con la disponibilidad de datos para supervisar el progreso de las mujeres en puestos de decisión en los servicios públicos, el ODS 16 y la Agenda 2030**

- **Asumir el compromiso de invertir en la recopilación de datos de calidad (y en la disponibilidad de estos) sobre paridad de género en la administración pública, con el fin de apoyar políticas y programas basados en evidencias.** Tanto la base datos Gen-PaCS como los esfuerzos de los países buscan reforzar los sistemas de recopilación de datos para informar acerca del cumplimiento del ODS 16.7.1b. Esto sirve para apoyar la supervisión del cumplimiento de la meta 16.7 del ODS 16 orientada a garantizar “la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.



- **Apoyar los compromisos de los Estados Miembros para aplicar exámenes nacionales voluntarios.** Recopilar y analizar datos interseccionales sobre las desigualdades que enfrentan las mujeres en cuanto a participación y liderazgo en la administración pública, y crear soluciones para alcanzar los ODS.

## **5. Aprovechar las alianzas y el poder de convocatoria para construir robustas asociaciones nacionales, globales y regionales para el cambio organizacional**

- **Mejorar la coordinación entre las entidades de las Naciones Unidas y sus contrapartes, y garantizar la integración de la igualdad de género en los grupos interinstitucionales sobre administración pública.**
- **Trabajar en colaboración para aumentar el liderazgo y el poder de toma de decisiones de las mujeres en las negociaciones sobre el cambio climático.**
- **Fomentar alianzas con actores de la política y empresariales que también se encuentren trabajando en pos de la igualdad de género.** Aunque no siempre se encuentren directamente enfocadas en las mujeres en la administración pública, el trabajo en estas instituciones crea un entorno propicio para incidir en los resultados de igualdad de género en la administración pública y viceversa.
- **Trabajar en colaboración con ONU Mujeres en torno al liderazgo y la participación de las mujeres en la vida pública.** Apoyarse en la buena práctica de los programas de ONU Mujeres en materia de liderazgo y participación política para el trabajo de la iniciativa GEPA.
- **Colaborar con otros aliados destacados, incluido iKNOW Politics.**
- **Trabajar en colaboración con el Plan de Acción para todo el Sistema de la ONU sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, el cual apoya la igualdad de género y el cambio organizacional.**
- **Aprovechar las nuevas alianzas para desafiar las normas sociales que restringen la participación de las mujeres en la vida pública y la toma de decisiones.** Trabajar con líderes comunitarios y religiosos y hombres destacados para combatir las normas sociales nocivas.
- **Invertir en las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de mujeres.** Las organizaciones no gubernamentales que trabajan por la participación de las mujeres en la toma de decisiones de la vida pública son importantes para los esfuerzos encaminados a cambiar las normas sociales que impiden la igualdad de género.
- **Utilizar el poder de convocatoria para trabajar con los aliados a fin de erigir instituciones públicas con mayor perspectiva de género.** El PNUD facilita una comunidad mundial de profesionales en torno al Sello de Certificación del PNUD para las Instituciones Públicas y la iniciativa GEPA, con el objeto de incentivar a las instituciones públicas a cumplir con estándares rigurosos a través de un plan de acción tendiente a mejorar las políticas, los programas y presupuestos públicos, así como el liderazgo, y entornos de trabajo propicios. Con ello se forjará una gobernanza inclusiva y capaz de rendir cuentas a través de instituciones y políticas con perspectiva de género.