

EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

COMPILADOR

JANNET SALAS MONTIEL

**EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

COMPILADOR

JANNET SALAS MONTIEL

DISEÑO

SALVADOR JUÁREZ PERALES

**DERECHOS RESERVADOS
2024**

LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL NO AUTORIZADO
VULNERA DERECHOS RESERVADOS. CUALQUIER USO DE
LA PRESENTE OBRA DEBE SER PREVIAMENTE
CONCERTADO

ÍNDICE



ÍNDICE.....	3
INTRODUCCIÓN	4
PRÓLOGO.....	6
1. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA	8
2. TRES ETAPAS DE PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA POLÍTICA	25
3. LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: HISTORIA, AVANCES Y RETOS	42
4. DESAFÍOS ACTUALES PARA EL ACCESO Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	80
5. EQUIDAD DE GÉNERO, ACCIONES AFIRMATIVAS Y MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	103
6. IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	125
7. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GÉNERO EN MÉXICO	150
8. LA MUJER EN LOS ESPACIOS DE TOMA DE DECISIONES EN MÉXICO	185
9. LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO DE LO PÚBLICO: ADMINISTRACIÓN, POLÍTICA Y ECONOMÍA	214
10. LA MUJER EN MÉXICO: INEQUIDAD, POBREZA Y VIOLENCIA	237
11. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA GLOBAL	275
12. LA MUJER, LA POLÍTICA Y EL PAN	289
13. MUJERES EN LA TOMA DE DECISIONES EN MÉXICO	298
14. LIDERAZGO FEMENINO PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	326
15. MUJERES EN LAS TITULARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	366

INTRODUCCIÓN



En esta compilación de artículos se aborda “El rol de la mujer en la política y en la administración pública en México”, fundamentalmente por la inequidad que enfrentan muchas mujeres en el contorno de la sociedad. Aunque se han hecho grandes avances en el papel que actualmente ha jugado la mujer, tanto, en la política como en la administración pública, pero, también es cierto, que seguimos estando lejos de tener una verdadera igualdad de género. Estos retrocesos se dan más en el gobierno, en la política y en la administración pública.

En estos artículos, se pretende dar a conocer, los avances que han tenido los derechos de las mujeres, sobre todo en el papel de la administración pública, porque es necesario la igualdad y la justicia para ellas, para así se pueda cumplir con el propósito de que la mujer tenga un papel importante en la política y en la administración, y esto pueda dar mejores resultados, por este motivo, es indispensable un gobierno más eficaz y eficiente, porque ellos tienen que generar las condiciones favorables para el libre desarrollo de las mujeres, sobre todo como servidoras públicas en nuestro país.

Aquí podrán profundizar y reflexionar acerca de la igualdad de género, así como el papel en los sectores de la política y de la administración pública, ofreciendo conocimientos y análisis para seguir creciendo en la equidad de género y concentrar el avance de la mujer en todas las actividades de la administración pública y del gobierno.

Este libro, que podrán tener en sus manos, se expondrá la situación de las mujeres en la administración pública y política desde el punto de vista del liderazgo y de la toma de decisiones, abarcando los retos que se abordarán para reducir la brecha de género y así fortalecer los derechos de las mujeres.

El presente libro, toca sin lugar a dudas un tema de importancia y obligatorio: “El rol de la mujer en la política y en la administración pública en México”, y es que, el tema llama a buscar varios elementos que aporten la igualdad de género en el ámbito de la administración pública. En este espacio sea integrado los conocimientos de la administración pública, que han permitido tener una mejor igualdad con respecto a la participación de las mujeres en los espacios públicos, permitiendo un crecimiento personal de las mujeres y también sin dejar de lado la participación de las mujeres en la política.

Como sabemos en este Siglo en que vivimos, ningún país puede tener una sociedad democrática, mientras siga existiendo la desigualdad y la discriminación en las mujeres. Porque penosamente, en México la igualdad de género, a pesar de que hay cada día menos casos, sigue siendo una materia pendiente y que es necesario seguir trabajando en esto, porque esto afecta indudablemente a la sociedad y a la dignidad de las mujeres.

Aunque esto, su participación de las mujeres sea visto en aumento tanto, en la política como en la administración pública, y esto va dejando atrás las viejas ideas sobre el papel tradicional de la mujer en la sociedad, y su desempeño en la administración pública a revelado una mejor producción laboral y esto se ve en su empoderamiento en la política, que a permitido un mejor fortalecimiento a nuestra democracia. Pero, aun estamos lejos de tener una verdadera igualdad de género, y esto sigue afectando a las mujeres mexicanas.

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

01

**EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

Introducción a la Administración Pública Mexicana

9

José Gabriel de la Paz Sosa¹

Definición de administración pública

En un sentido amplio, el concepto de *administración* se refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes. Para una organización esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales.

La administración como técnica aplicada es común a las organizaciones tanto del ámbito público, como del privado; sin embargo, no debe perderse de vista que existen diferencias fundamentales entre estos dos ámbitos.

¹ Paz Sosa, José Gabriel de la. Introducción a la administración pública mexicana. Manual del participante. México: INAI, 2017. Págs. 17-28

En otras palabras, cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley.

Entendemos por administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.

De acuerdo con lo anterior, el concepto de administración pública es tan amplio que abarca tanto a servidores públicos, estructuras organizacionales, procedimientos, patrimonio, presupuesto y regulación, como a la gestión interna de las organizaciones y su relación con otros actores públicos y del sector privado.

Como actividad, precisamos que la administración pública es la que llevan a cabo las organizaciones formales del sector público en el ejercicio de la función administrativa; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (normas generales, abstractas e impersonales).



Si bien, de manera general, las respuestas a las preguntas *qué es la administración pública* — las organizaciones formales del sector público y la actividad que realizan— y *cuál es su propósito* —lograr los fines del Estado— son comúnmente aceptadas, la respuesta a *cómo la administración pública debe actuar para lograr sus objetivos* es materia de discusión permanente entre académicos y profesionales. Las diferentes respuestas a esta última pregunta han producido múltiples enfoques, escuelas y modelos que forman parte del desarrollo histórico de esta área de conocimiento y campo de acción.

Los enfoques de la administración pública más influyentes se han creado y difundido en función de necesidades y condiciones relacionadas con los cambios en el rol del Estado de finales del siglo XIX a la actualidad. Así, el paso del *Estado gendarme* al *Estado interventor o benefactor* y, más recientemente, al *Estado regulador*, ha requerido de diferentes herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para entender, analizar y prescribir el funcionamiento de la administración pública.

Al respecto, Enrique Cabrero afirma: [...] a lo largo de las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión puramente legalista hacia miradas multidisciplinarias fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y el privado se han ido desdibujando.

A continuación, se presenta una síntesis de aspectos relevantes de los principales enfoques de la administración pública, los cuales, de forma esquemática y simplificada, se agrupan en tres categorías: administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza.

Administración pública clásica. Para la administración pública clásica lo más importante es el cumplimiento de procedimientos y reglas formales para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se presupone que el gobierno es autónomo y autosuficiente en relación con la sociedad: sus recursos son suficientes para proveer los servicios directamente y promover el desarrollo social. Se puede representar a la administración pública como una estructura vertical, centralizada y legalista que debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera uniforme, tratándolos como sujetos pasivos.

Autonomía y autosuficiencia. El gobierno tiene la capacidad para funcionar de forma autónoma respecto a la sociedad y satisfacer los intereses públicos (seguridad, desarrollo económico y social); es decir, tiene los recursos y la capacidad suficientes para hacerlo sin necesidad de que intervengan otros actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Dicotomía política-administración. La administración pública debe ser imparcial, impersonal, profesional, despolitizada y meritocrática. En esta visión instrumental, las decisiones las toman los políticos y la administración pública sólo las implementa de forma neutral y eficiente.

Estructura jerárquica vertical y legalista. El poder está centralizado y se distribuye a través de la estructura. Quienes están en las esferas superiores ejercen el control directo dentro de la organización. Las normas y los procedimientos permiten controlar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados.

Uniformidad de los servicios públicos. El gobierno debe dar el mismo trato a todos los ciudadanos.

Evaluación de desempeño institucional. Se debe enfocar en el cumplimiento de las leyes y los procedimientos, más que en los resultados y el impacto en el bienestar social.

Rendición de cuentas ascendente. La obligación de rendir cuentas debe fluir de abajo hacia arriba: de los funcionarios hacia los ministros, de los ministros a los legisladores. Los administradores rinden cuentas ante los políticos y los políticos ante la ciudadanía.

Sobre la idea de neutralidad política. La administración pública no es políticamente neutral. Los recursos que controlan los funcionarios (información, conocimientos técnicos, presupuesto) les permite influir en las decisiones políticas. También pueden sesgar las decisiones administrativas y la implementación de las políticas, por orientaciones o presiones políticas.

Sobre la idea de autonomía y autosuficiencia. Actualmente la complejidad de los fenómenos económicos y sociales hacen que los organismos públicos se vean muy limitados para satisfacer el interés público: se requiere la participación del sector privado y la sociedad civil.

Sobre el enfoque legalista. Éste puede hacer que se pierdan de vista la eficacia, la eficiencia, los resultados y el impacto en la satisfacción del interés público; es decir, que la administración pública se convierta en un fin en sí misma.

Nueva gestión pública

La Nueva gestión pública introduce enfoques del sector privado orientados a la privatización, la subcontratación, el redimensionamiento del aparato público y, en general, la aplicación de mecanismos de mercado. La administración pública se puede representar como una estructura horizontal y descentralizada, competitiva y flexible, la cual debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera diferenciada tratándolos como clientes.

Autonomía y autosuficiencia relativa. La administración pública sigue entendiéndose como autónoma con respecto a la sociedad, y autosuficiente, pero se relativiza al abrirse a la participación de las empresas privadas. Para lograr mayor eficiencia, los organismos del sector público no deben proveer los servicios de manera directa, sino permitir la intervención del sector privado mediante políticas de privatización, desregulación y subcontratación de servicios a proveedores externos.

Autonomía organizacional. Los organismos del sector público deben ser autónomos de los políticos y actuar como empresas. Deben tener libertad para diseñar e implementar políticas, y flexibilidad para contratar personal.

Dicotomía política-administración. Por una parte, se mantiene la visión instrumental, la idea de la dicotomía, es decir, que la administración pública es una actividad técnica, políticamente neutral y que no hay diferencia determinante entre la administración pública y la administración de empresas. Sin embargo, se fortalece a los administradores de primer nivel (gerentes) permitiéndoles participar en la toma de decisiones sobre diseño de políticas: el *qué hacer* (que en el enfoque de la administración pública clásica es exclusivo de los políticos).

Estructura horizontal y descentralizada, competitiva, flexible y estratégica. Para fomentar la competitividad, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, los organismos públicos deben introducir mecanismos de mercado, lo cual implica reducir la participación del Estado en la economía, especialmente eliminar los monopolios estatales, y ampliar la libertad de gestión y autonomía de los organismos públicos que producen bienes y servicios, para que actúen como empresas privadas y amplíen el margen de flexibilidad e innovación en su operación, sus procesos y sus servicios. Además, los organismos públicos no deben limitarse a aplicar la ley, sino que también deben planear estratégicamente para obtener resultados de valor público.

Diferenciación de los servicios públicos: concepto de cliente. Los ciudadanos, considerados como *clientes* del sector público, desean diferentes tipos de productos y servicios, por lo cual deben poder elegir. Por ejemplo, en lugar de proveer servicios directamente el Estado puede distribuir vales que permitan elegir entre diferentes proveedores (subsidio a la demanda).

Evaluación de desempeño institucional por resultados. Con base en criterios de eficacia, eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios (o *clientes*), el desempeño de los organismos públicos debe medirse mediante indicadores cuantificables de resultados y de calidad.

Sobre la excesiva atención en el enfoque costo-eficiencia de la administración pública. Pueden descuidarse otros valores administrativos y políticos importantes para la eficacia de los objetivos de gobierno y la confianza social.

Sobre las consecuencias de las políticas de ajuste. Las medidas para hacer más eficiente el desempeño de la administración pública, como la privatización, la cancelación de programas y la reducción de estructuras, en algunos casos redujo poderes, capacidades, recursos y alcances de los gobiernos en materia de seguridad, crecimiento económico y desarrollo social.

Sobre el riesgo de fragmentación administrativa del gobierno. El aumento de organismos descentralizados y orientados a brindar servicios específicos a poblaciones objetivo particulares puede dar lugar a acciones fragmentadas y falta de coherencia en las políticas públicas y en la acción gubernamental como un todo.

Gobernanza

La gobernanza implica que la sociedad debe dirigirse, gobernarse y gestionarse a sí misma. Esto es así porque se parte del supuesto de que los gobiernos han sido rebasados por la compleja realidad social y no tienen la capacidad para satisfacer el interés general por sí mismos y de manera directa; para hacerlo dependen de los recursos y la participación del sector privado y de la sociedad civil. El gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos. La administración pública se puede representar como una estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente y consensual, de manera que pueda responder a los intereses diferenciados de los ciudadanos tratándolos como socios.

Sobre la excesiva atención en el enfoque costo-eficiencia de la administración pública. Pueden descuidarse otros valores administrativos y políticos importantes para la eficacia de los objetivos de gobierno y la confianza social.

Sobre las consecuencias de las políticas de ajuste. Las medidas para hacer más eficiente el desempeño de la administración pública, como la privatización, la cancelación de programas y la reducción de estructuras, en algunos casos redujo poderes, capacidades, recursos y alcances de los gobiernos en materia de seguridad, crecimiento económico y desarrollo social.

Sobre el riesgo de fragmentación administrativa del gobierno. El aumento de organismos descentralizados y orientados a brindar servicios específicos a poblaciones objetivo particulares puede dar lugar a acciones fragmentadas y falta de coherencia en las políticas públicas y en la acción gubernamental como un todo.

La gobernanza implica que la sociedad debe dirigirse, gobernarse y gestionarse a sí misma. Esto es así porque se parte del supuesto de que los gobiernos han sido rebasados por la compleja realidad social y no tienen la capacidad para satisfacer el interés general por sí mismos y de manera directa; para hacerlo dependen de los recursos y la participación del sector privado y de la sociedad civil. El gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos. La administración pública se puede representar como una estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente y consensual, de manera que pueda responder a los intereses diferenciados de los ciudadanos tratándolos como socios.

Sin autonomía ni autosuficiencia. En las últimas décadas los gobiernos se han visto rebasados por la complejidad de la realidad económica y social (relacionada con los procesos de globalización, liberalización y democratización) y presentan graves problemas de eficacia directiva (capacidad para satisfacer el interés público). Para promover el crecimiento económico y el desarrollo social, los gobiernos dependen de los recursos del sector privado y de la sociedad civil. Así, en un esquema de gobernanza, el gobierno deja de actuar por sí mismo en la implementación de las políticas públicas y prestación de servicios, y colabora con las empresas privadas y las redes sociales, mediante diálogo, negociación y acuerdos entre actores públicos y privados. La función del gobierno y la administración pública es desempeñarse como socio, habilitador y colaborador.

La administración pública como un elemento del sistema político: herramienta de consenso y legitimidad. Se trata de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad: nuevas formas y espacios de participación pública. Como consecuencia, se desdibujan los límites entre Estado y sociedad. De acuerdo con este enfoque, tanto los servidores públicos como los ciudadanos deben tener capacidad de tomar decisiones y negociar.

Estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente, participativa y consensual. Las agencias gubernamentales colaboran con las organizaciones sociales y las empresas privadas mediante procesos de diálogo, negociación, acuerdos y compromisos. Los actores interesados o afectados se coordinan y corresponsabilizan en la formulación e implementación de políticas, programas y prestación de servicios.

Diferenciación de los servicios públicos: resultado de participación ciudadana. Con base en un marco legal común se implementan distintas versiones de servicios públicos, dependiendo de las negociaciones y los acuerdos con grupos de la sociedad civil. Las diferencias son aceptables, pues responden a los diversos intereses de los ciudadanos.

Evaluación de desempeño: eficacia, eficiencia y promoción de valores democráticos. Los organismos públicos deben ser evaluados no sólo por lograr sus objetivos (es decir, resolver problemas y satisfacer el interés público) y hacer un uso óptimo de los recursos disponibles. También debe considerarse si la toma de decisiones fue participativa, incluyente y en el marco de valores democráticos como la legalidad, la transparencia y la equidad.

Rendición de cuentas ambigua. Cuando participan múltiples actores en el diseño e implementación de una política, se diluye la responsabilidad directa de las decisiones y las acciones. También, al debilitarse el control jerárquico, se debilita la cadena de rendición de cuentas. En el enfoque de gobernanza la rendición de cuentas no debe limitarse a la actuación del gobierno: debe incluir a las organizaciones privadas y sociales.

Asimetrías en la participación. La participación de los actores privados y sociales en contextos de pobreza y desigualdad puede derivar en sobrerrepresentación de intereses particulares (los de aquellos que tienen más recursos y capacidad para participar) y menoscabo del interés público.

Falta de incentivos institucionales y culturales. Los servidores públicos deben aplicar competencias para el diálogo, la negociación y la colaboración con organizaciones privadas y sociales; sin embargo, en muchos organismos públicos no existen los incentivos institucionales y culturales necesarios para desarrollarlas y llevarlas a la práctica.

Desfase entre la toma de decisiones y la atención a los problemas. Los procedimientos y criterios de la gobernanza implican que la toma de decisiones sea lenta, mientras que algunos problemas públicos o necesidades sociales son de máxima urgencia.



Entendemos por administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.

La administración pública clásica se centra en la eficiencia y el control, pues el cumplimiento estricto de procedimientos y reglas formales evitan la discrecionalidad de los servidores públicos y garantizan la separación entre política y administración.

La nueva gestión pública se basa en el enfoque costo-eficiencia de los programas y procesos, para lo cual es necesario descentralizar las decisiones y dar cierta autonomía de gestión a las organizaciones, aceptar la diferenciación en la administración interna y en los servicios a la ciudadanía, y dar espacio para la innovación.

La gobernanza se fundamenta en el principio de participación democrática. Desde este enfoque, el gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos.

02

TRES ETAPAS DE PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA POLÍTICA

Tres Etapas de Participación de la Mujer en la Política

Manuel Quijano Torres²

Introducción

Todas las civilizaciones y todas las culturas tienen en común el hecho de otorgar a las mujeres cualidades tan singulares y evocativas que trascienden las palabras y de ahí cualquier destino. Dicha situación sigue vigente, por lo que cada vez que se intenta interpretar el significado de las incursiones de las mujeres en la política y en la Administración pública, nos encontramos con elementos tan dinámicos y alternativos que su presencia alude al Poder con claras expresiones e intenciones de solidaridad con el ser humano.

Ellas ahora realizan actividades que por años nos reservamos los varones. Hoy ya no hay distinciones y, en el campo específico de la carrera política y del servicio público, ya no se diseñan dos formas de mediación y evaluación, pues todo desemboca en la composición de elementos iguales. Porque los resultados en la Administración Pública son lo fundamental. De ahí que es ocioso distinguir, confrontar y contrastar el trabajo de ellas y ellos. El elemento adecuado de evaluación no está en el sexo, sino en la capacidad de tomar de decisiones, implementarlas y asumir las consecuencias con el carácter bravío y analítico que exige el uso y sentido del poder.

² Quijano Torres, Manuel. Tres etapas de participación de la mujer en la política. En: Revista de Administración Pública. Vol. LII. No. 1 (142), enero-abril del 2017. Págs. 61-70

Hoy las mujeres participan y han dejado atrás esa presencia ambivalente que vivieron en los corrillos de las villas romanas, en los pesados castillos medievales, en las habitaciones de las residencias renacentistas y en los pasillos discretos de los conventos. Su influencia en la política traspasa el mañana inmediato y se conducen con seguridad y firmeza sabedoras de que el tiempo -su tiempo- no es reversible. Su presencia es trascendente por la voluntad política que encarna el entendimiento de la necesaria recreación y revaloración del gobierno en acción.

Su quietud cinética, por decirlo de alguna manera, es un asunto del pasado. La génesis y evolución, como todos los hechos sociales, van de lo simple a lo complejo. Sus expresiones ya no son ocultas e impasibles. Han llegado para ocupar y asumir responsablemente en la política y la Administración Pública espacios de alto gobierno, lo cual significa vocación, preparación y decisión.

Por lo anterior, el objetivo de este ensayo es analizar en tres cortes convencionales de la historia la participación de las mujeres en la política y la Administración Pública. En otras palabras, explicar cómo han hecho y cómo se hicieron presentes las mujeres, a fin de influir en la toma de decisiones en los asuntos de Estado.

Con el propósito de lograr la consecución del objetivo propuesto, dividí el ensayo en cuatro apartados: El primero se refiere al significado de la vocación, la pasión y la emoción por el ejercicio del poder en los seres humanos; el segundo aborda la lucha por el poder de las mujeres, pues a mi parecer existieron tres etapas: a) cuando participaba de forma encubierta; b) cuando lo hizo de forma semiabierta y, c) su participación francamente abierta y participativa. El tercero tiene que ver con la vinculación de las decisiones políticas de Estado a favor del desarrollo. Finalmente, en el cuarto rubro, presento las conclusiones.

La vocación es, en buena medida, una respuesta a una forma de ser respecto a una convocatoria o llamado para lo cual se tiene disposición y deseo hacia la realización de un propósito. Es una inclinación objetiva y subjetiva del descubrimiento de uno mismo acerca de la actitud y aptitud respecto a fenómenos y hechos sociales.

Es asumir, con pasión combinada, sentimientos de razón de vida, madurez y contacto con la realidad en pro de la celebración de la lucha idealista a favor de la justicia. Vocación y pasión son elementos que simbolizan al espíritu épico, pues sensibiliza el ascenso de lo mejor de los seres humanos: la emoción por vivir.

Entonces, la vocación, la pasión y la emoción se conducen en la conciencia y cimientan un proyecto de vida. Proyecto de raíces profundas que empieza a manifestarse desde la adolescencia y que se refleja por ser dual. El yo y la otredad.



La otredad es el despliegue de descubrirse ante la pluralidad y, a la vez, escisión de la unidad del ser humano. Léase, su separación de los demás que ni es total ni es capital, pero que se requiere a fin de afirmarse socialmente como una forma de ser y deber ser y la actitud y la aptitud de saber, saber hacer y hacer con decoro.

Consecuentemente la vocación, la emoción y la pasión por el poder es saber por qué y para qué se desea mandar y ser obedecido. El poder es hacer que los otros obedezcan y hagan o no hagan lo solicitado. Para los fines de este ensayo, el poder que nos interesa es el que se ejerce sobre los seres humanos desde el Estado.

Por lo tanto, la política es el ejercicio del poder en apoyo del interés público o si se prefiere, el poder político de la sociedad organizada en el marco de un orden jurídico, económico, administrativo y social.

Ahora bien, ¿Por qué existe la política? Porque poco hay y muchos quieren. Luego entonces, la política es búsqueda de la racionalidad mediante el diálogo y la concertación de acuerdos a fin de que a la sociedad la ampare el manto del Estado. La política procura que la distribución de los bienes y servicios sea pacífica y no violenta.

La política en el Estado permite la organización, sobrevivencia y reproducción de la sociedad. Es, por decirlo de otra manera, la procuración de la justicia y el entendimiento con mi hermano el ser humano. Léase: la procuración de la justicia social.

La mujer y el varón participan en la política por múltiples razones, pero a mí me interesa aquella en la cual se busca y procura el mando cuando es por un ideal de lo justo. A la justicia, por cierto, la representaban los griegos como una mujer con los ojos vendados, bajo el brazo un libro intitulado “Ley”, en una mano la balanza en la otra la espada y mostrando los senos. Pues -en efecto- con la espada se mata, pero con los senos se amamanta, se da amor, se da vida... se hace justicia. Por eso ante todo, la justicia es vida y no un llamado a Tánatos o a la venganza.

Dicha representación, a mi parecer, tiene muchas cualidades, una de ellas es que estamos hablando de que son precisamente las mujeres las que mejor procuran que la sociedad se ampare en el anhelo de vivir y defina su futuro en la política y en la paz.

El significado de la lucha por el poder en el Estado

La justicia social es producto del pensamiento político, y a la justicia la representamos como a una mujer que evoca la asociación de los seres humanos como sistema regido por una cohesión repleta de propiedades vinculadas con el bienestar. Podemos afirmar que la participación de la mujer en los hechos de gobierno y de Estado ha sido y es una realidad, aunque con diferencias cuantitativas y cualitativas según las épocas y las relaciones sociales de producción.

Es oportuno, por lo tanto, esbozar que dicha participación ha tenido -a manera de clasificación convencional- tres etapas observables.

La primera, la denominaría encubierta, a la segunda *semiabierta* y a la tercera *abierta*. La encubierta se puede hallar en los anales de la presencia pública de las mujeres en el escenario de la política de manera discreta, pero no dejó de ser efectiva e, inclusive, contundente. Dicho fenómeno es el que más tiempo en la historia de la humanidad ha ocupado y del que menos registros se tienen de sus actividades.

Lo anterior se debe a que, como mencioné, los varones pensaron en la mujer como procuradora de hijos, preservación de la sangre y con un claro egoísmo de pertenencia y exclusividad en el ámbito familiar. Le negaron toda posibilidad de trasladar las capacidades de las mujeres a los beneficios del ámbito político.

Pero ellas, lejos de resignarse a participar en la vida política, buscaron, con cuidado y pulcritud, la forma de influir en la política a través de los hombres, fueran estos esposos, padres, hermanos o amantes, pues las mujeres, sabiendo de la vanidad masculina, sabían influir en ellos, haciéndoles creer las ideas escuchadas eran propias.

Aunque es interesante hacer notar que también encontraremos en tiempos de las sociedades esclavistas (como la egipcia) presencia de las mujeres de manera abierta, tal es el caso de Hatchepsut, Nefertiti y Cleopatra. Recordemos que ésta última tuvo sobre sus hombros la importante responsabilidad de sacar adelante al Estado egipcio. Casada primero con su hermano Ptolomeo, asumió el poder junto con la antipatía de la clase gobernante por seducir a Julio César para deshacerse de su esposo. Tiempo después, valiéndose de su inteligencia y utilizando argumentos políticos sedujo a otro oficial romano, Marco Antonio, con quien se casaría en el año 37 a.C.; con su apoyo alimentó la idea de integrar una monarquía aliada al imperio romano.

No obstante, la falta de registros, podemos citar otro ejemplo como el de Livia Drusila, consorte, en primeras nupcias, con Tiberio Claudio Nerón y posteriormente con Augusto. Históricamente vista como mujer fría y calculadora, lo cierto es que fue la mejor consejera del César; discreta y de personalidad fuerte de acuerdo con algunos estudiosos del tema, fue capaz de imponer su voluntad de manera que su esposo no viera amenazada su autoridad, no sólo como administradora de su casa o de las finanzas, sino como brazo ejecutor de la política cuando éste realizaba viajes a través del Imperio. Al contar con la confianza de su esposo, logró también colocar a sus protegidos en cargos oficiales.

En síntesis, podemos identificar como aspectos característicos de participación *encubierta*: a) Nula participación en foros públicos; b) La política era monopolio de los hombres, aunque el destino lo prefiguraban diosas y dioses. Por lo tanto, la política entre mujeres tenía cierta permisibilidad; c) El patrimonio y la sangre eran una cuestión de honor. Consecuentemente, la mujer era parte del honor o del deshonor; d) El lenguaje subliminal político, corporal y verbal de las mujeres lograba que los varones adoptaran las ideas políticas sugeridas por ellas, aunque, en muchos casos, ellos nunca lo supieron.

La participación de la mujer de manera semiabierta puede encontrarse con más frecuencia. Se trata de una participación más activa que rebasa los convencionalismos sociales pues se da en contextos y situaciones que inclinan a la mujer a tomar medidas para cubrir necesidades económicas o educativas, no sólo de su círculo social inmediato, sino de extender su naturaleza a fin de procurarse y proveer a los demás un mejor entorno sociopolítico, sin dejar de ser un apoyo significativo que complementara a los actores en el escenario de la política.

Encontramos un ejemplo en la figura de Leonor de Aquitania, madre de Ricardo Corazón de León y de Juan sin Tierra, quien supo heredar y educar a sus hijos con el sentido de la ambición.

Su modelo de educación fue un puente entre el grito y el silencio de su condición de mujer y, a la vez, de las cualidades discretas e indiscretas de la familia y sus símbolos respecto al poder y la política de Estado.

Otro ejemplo lo podemos encontrar, ya en el renacimiento, en 1541, año en que Miguel Ángel Buonaroti terminó la Capilla Sixtina. En el frontón podemos observar el juicio Anal en el cual Jehová juzga a vivos y muertos; el ceño fruncido, la mirada fija, el brazo derecho levantado como símbolo de poder y distancia entre él y los hombres. Empero, con su brazo izquierdo y la mano francamente abierta, frente a su pecho, quiere o intenta detener algo a alguien... a su madre.

Dicha representación es, a mi parecer, un acto de mediación política; la mujer que intercede discreta y suavemente por el alma de los hombres. La madre, que, con cierto temor, pero con firmeza, es la única capaz de convenir ante la ira de su hijo e influir en sus decisiones.

El fresco es una obra del Renacimiento y, a la vez, síntesis y despliegue de la presencia de la mujer en la política de la era cristiana en el mundo occidental. A partir de ahí serán múltiples las ocasiones que la imagen de la mujer piadosa será bandera política.

Por eso, no es de extrañarse que en el México del siglo XIX encontremos la presencia de la mujer en la política de manera semiabierta. Los casos son, si se quiere, citas y lugares comunes, pero no por eso deben dejarse de mencionar: Leona Vicario, María Ignacia Rodríguez de Velasco y Osorio Barba “la Güera Rodríguez”, Margarita Maza de Juárez y Carmen Romero Rubio.

En suma, hablamos de mujeres abiertamente más osadas y políticamente más activas en la construcción de los Estados Nacionales. Podemos distinguir como características de la forma *semiabierta*: a) Participación matizada de las mujeres en los corrillos palaciegos y en las habitaciones denominadas *gabinete*; b) Las reinas, princesas e infantas recibían educación, incluyendo la Política, pues los lazos matrimoniales entre familias reales obedecían a intereses de Estado; c) Los varones que escuchaban a las mujeres lo hacían al amparo de la religión o la ascendencia materna.

La tercera forma de participación política de la mujer es la abierta y se caracteriza, entre otros aspectos, por darle fin a las castas y a los mitos hechos tótems. Es la lógica coherente, extensa e ilimitada de la integración de la especie humana. Es por lo mismo un proceso de relación entre pares que abarca todos los campos de la creación humana.

Son aspectos distintivos de la forma *abierta*: a) Participación legal y legítima en foros públicos y privados; b) Reconocimiento a su inteligencia y raciocinio; c) Son hábiles e industrias operadoras políticas; d) responsables administradoras, y e) Son escuchadas con seriedad por la sociedad en su conjunto

Todas ellas entendieron las condiciones políticas, los tabúes sociales y la visión de justicia de ser mujer en las labores de reinar y lograron atender -con éxito- los intereses del Estado. Para todo el significado del poder: sus signos, ritos, formas, lenguaje y los significados -incluido el erotismo- de la política fueron manipulables. Es decir, el poder fue objeto de la posesión, razón de ser y trascendencia para la vida de sus Estados.

El encanto de operar de manera encubierta, semiabierta o abiertamente en asuntos de Estado para las mujeres fue pensando en ambiciones, en la trascendencia del Estado y la procuración de justicia.

La existencia de la Esfinge egipcia, de Gea y Atenea en Grecia y de María en Europa y América refleja, además, lo mítico y lo místico de lo femenino. También la solución dialéctica de las oposiciones y confrontaciones respecto a la concepción del mundo. De ahí que la participación política de la mujer desembocara en historia y civilización.

La vinculación de las decisiones políticas de Estado a favor del desarrollo

He dicho que la vocación con pasión y emoción por el poder promueve el deseo de ofrecer, de otorgar, de dar y procurar justicia. También he sostenido de manera convencional (tal vez por pereza clasificatoria) que la participación política de la mujer puede observarse de tres maneras: encubierta, semiabierta y abierta. Entonces, de manera breve, he respondido al por qué y al para qué existe la participación de la mujer en la política; también de forma rápida he tratado de explicar cómo las mujeres han ejercido y ejercen el poder en el Estado: un anhelo de justicia y buen gobierno.



Así pues, sin ánimos jactanciosos, los historiadores amateurs tenemos el hábito de buscar dos momentos en la historia: ruptura y continuidad. Y confieso que eso es lo que he hecho, citar momentos de ruptura y ahí señalar la participación de la mujer en la política. Pero, es cierto, existen muchos ejemplos con un común denominador: la proclividad de los varones por tenerlas cerca en la intimidad y evitar ante los ojos de los demás que se note la presencia de ellas, lo cual desembocó en la tríada civismo, civilización y cultura. Civismo que es sutil convivencia pacífica del espíritu colectivo, civilización que es construcción de la conciencia colectiva de valores y comportamiento ético y cultura que es creación e ilustración de las ideas sustentadas en lo estético.

Pues la necesidad, ambición y deseo inconmensurable de trascendencia de un hombre es en esencia imposible sin la mujer. En otras palabras, no es el varón el creador de tal triada, sino el grito de mujeres y hombres por descifrar colectivamente el enigma y sentido de la vida.

Lo dicho tiene sentido e intención: explicar que la búsqueda de la trascendencia de la sociedad tiene una base en la cual la política desempeña un papel fundamental y vital en las sociedades. Ahora más con la participación abierta de la mujer en la búsqueda del poder.

El desarrollo de las sociedades me parece un tema supremo, magnífico y fantástico. Pues el desarrollo es la transmutación de carencias en bienestar colectivo. De alguna manera el desarrollo permite disminuir extremos de miseria y opulencia. Por tal razón es un término positivo y posee significado propio cuando se le concibe como algo posible, realizable, políticamente deseable y socialmente justo.

El desarrollo requiere ser precisamente planeado, integral, sustentable y crece como una espiral. Podría agregar que es la ejecución de una sinfonía en la que sólo es posible interpretarla cuando participan activa y comprometidamente mujeres y hombres.

Conclusiones

El tránsito de lo simple a lo complejo en las ciencias sociales no es lineal y más bien está desparpillado en un sinnúmero de momentos y circunstancias, que en muchas ocasiones es prácticamente imposible hablar, en lo específico, de un hecho relevante o de algún indicio específico. Es más, me atrevo a pensar que para el caso que nos ocupa, la presencia de la mujer en la política y la Administración Pública se debe a hechos heroicos, conscientes y con claras vocaciones y, a la vez, se debe a momentos fortuitos, ideas abstractas, respuestas inteligentes e intuitivas y de convergencias y diferencias con resultados que, desafortunadamente, en algunos casos llegaron a la sangre.

La mujer siempre ha participado en política y asuntos de Estado, pues supo encontrar las formas, las texturas y los contextos para hacerlo; no obstante, históricamente los varones intentaron marginarla y relegar su presencia.

Para las mujeres ha sido más arduo y más difícil participar en la política, pero su anhelo a favor de la familia, el Estado, la paz y la justicia ha sido superior a los obstáculos creados por los varones. Las tendencias actuales de participación de ambos sexos, de manera abierta, facilita la articulación a favor del desarrollo de los pueblos.

Los significados de participación de la mujer estuvieron siempre en sus contextos, por más adversos que fueran, pues la relación ser humano- poder es genéticamente adaptativa independientemente del sexo. En otras palabras, los modelos diseñados por los varones nunca pudieron eliminar la contradicción. Consecuentemente el despliegue de participación femenina, además de profundo, es coherente con el pensamiento crítico y creativo de la condición humana.

La igualdad de oportunidades se está conquistando y la equidad de género crece cada día, por lo que aludimos afirmativamente a tejer nuevas formas de servir en el espacio público y a diseñar las metamorfosis de variaciones acerca de lograr resultados de los servicios socialmente necesarios en favor de la sociedad, debido a la participación responsable y abierta de la mujer.

LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: HISTORIA, AVANCES Y RETOS

03

**EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

Las Mujeres en la Administración Pública:

Historia, Avances y Retos

Zulema Martínez Sánchez³

La administración es un proceso a través del cual los recursos de tiempo, materiales, económicos, de espacio y humanos, que no se relacionan entre sí, se integran en un sistema unitario para el logro de uno o más objetivos.

Ahora bien, de acuerdo con Julieta Guevara, “[...] la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control”.

³ Martínez Sánchez, Zulema. Las Mujeres en la Administración Pública: Historia, Avances y Retos. En: Revista IAPEM. Instituto de Administración Pública del Estado de México. No. 109, mayo-agosto de 2021. Págs. 97-118

Parte primordial de la administración pública es la selección de los métodos convenientes para materializar el cumplimiento de las leyes y, como consecuencia, la correcta prestación de los servicios públicos observando siempre el principio de legalidad; de la mano se contempla la dirección y supervisión de las labores que permiten aplicar las políticas públicas; la realización de las tareas rutinarias y la solución de los conflictos y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones.

Para lo anterior, es fundamental la representación de las mujeres en el servicio público, toda vez que el gobierno es más efectivo, eficaz y receptivo cuando la composición de la sociedad se ve reflejada en dicho servicio.

Una gobernanza democrática, aunada a un desarrollo verdaderamente inclusivo, permitirá dar fin a las desigualdades de género en la administración pública, lo que redundará en el restablecimiento de la confianza y la seguridad en las instituciones, permitiendo mejorar la sostenibilidad y la capacidad de respuesta de las políticas públicas.

Se considera que la participación en términos igualitarios de las mujeres con respecto a los hombres, tanto en la toma de decisiones como en la administración pública, es una condición necesaria para que los intereses de todas las personas se tomen en cuenta por completo y se aborden correctamente.

Debemos tener presente que, conforme al Censo de Población y Vivienda 2020, las mujeres representan más de la mitad de la población; por ello se considera que, con una masa crítica de este sector poblacional como parte integrante de la administración pública, se puede acceder al potencial completo de la fuerza laboral, la capacidad y la creatividad de un país.

La acción administrativa del Estado contiene actos creativos discrecionales, implica la interrelación constante de los intereses de los sectores afectados por la elaboración, interpretación y modificación de las leyes o normas básicas que le dan sustento. Para su funcionamiento, el Estado necesita atender permanentemente las decisiones del Ejecutivo y de los cuerpos legislativos; pero también debe responder a las presiones de los grupos de interés y a la opinión de los medios masivos sobre las medidas que haya tomado o tenga que adoptar. Es aquí donde la capacidad comprobada de las mujeres para entender la realidad sociopolítica permitiría ajustar las directrices señaladas por el gobierno a la necesidad política coyuntural, dentro de un contexto general de predictibilidad, consistencia y equidad en la aplicación de las leyes.

En 1990, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) estableció un objetivo mínimo del 30 % de mujeres en puestos de liderazgo, el cual fue ratificado en la Plataforma de Acción Beijing en 1995. No obstante, el objetivo primigenio encuentra obstáculos y limitantes, ya que no basta con cumplir una cuota en cuanto al número de plazas que ocupan las mujeres en la administración pública, debido a que el objetivo es alcanzar la participación igualitaria en los puestos de toma de decisiones.

Son insuficientes los logros alcanzados respecto a la participación femenina en la administración pública, dado que aún existen pisos de cemento, techos y muros de cristal, que obstaculizan la participación igualitaria en los puestos responsables de la toma de decisiones, razón por la cual debemos reflexionar sobre la evolución histórica de la participación de las mujeres en la administración pública, el reconocimiento de los derechos que ejercen al acceder al servicio público, así como sus aportaciones en el desarrollo democrático del país.

En el presente trabajo, en primera instancia, se analizarán dos derechos fundamentales que sientan las bases para el pleno acceso de las mujeres a la administración pública, para -posteriormente- hacer un breve recorrido por la evolución histórica y legislativa nacional e internacional y concluir con el panorama actual de la participación femenina en el sector público.

El derecho a la no discriminación y la igualdad como base fundamental en la participación de la mujer en la administración pública

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el reporte global sobre la Igualdad de Género en la Administración Pública, señala a los principios de igualdad, imparcialidad, responsabilidad, justicia, igualdad y no discriminación, como rectores de una administración pública que permita la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el servicio público.

De los anteriores principios se destacan la no discriminación y la igualdad como bases constitucionales para la participación de las mujeres como parte fundamental de la administración pública.



El Artículo 1° Constitucional establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.

Además, obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y, sobre todo, reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley de la materia.

Finalmente, el mismo artículo señala que, en México, queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En ese contexto, podemos señalar que las cláusulas de no discriminación existen en diversos instrumentos constitucionales de otros países, así como en varias declaraciones internacionales de derechos humanos. Como ejemplo, podemos citar el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, que dispone: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 contiene también una cláusula de no discriminación, cuyo texto es el siguiente: Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

También la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en diciembre de 2000, establece una disposición en el mismo sentido, la cual versa: Artículo 21. Igualdad y no discriminación. 1) Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por motivos de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Otros instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos contienen cláusulas de no discriminación, como lo es la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El artículo 1° de dicha Convención dispone que por discriminación contra la mujer se debe entender toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquiera otra esfera.

Ahora bien, existe un concepto que no debemos perder de vista y este es la discriminación indirecta.

Existe una definición de las discriminaciones indirectas por razón de sexo desarrollada por Fernando Rey, quien la detalla como los tratamientos jurídicos formalmente neutros o no discriminatorios, de los que derivan, por las diversas condiciones fácticas que se dan entre el colectivo de los hombres y el de las mujeres en similar situación, consecuencias desiguales por el impacto diferenciado y desfavorable que tienen sobre los miembros de uno u otro sexo.

Sobre este tema es importante considerar el siguiente criterio jurisprudencial: igualdad, criterios que deben observarse en el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de dicha garantía.

La igualdad normativa presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que un régimen jurídico no es discriminatorio en sí mismo, sino únicamente en relación con otro. Por ello, el control de la constitucionalidad de normas que se estiman violatorias de la garantía de igualdad no se reduce a un juicio abstracto de adecuación entre la norma impugnada y el precepto constitucional que sirve de parámetro, sino que incluye otro régimen jurídico que funciona como punto de referencia a la luz de un término de comparación relevante para el caso concreto. Por tanto, el primer criterio necesario para analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado, que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista y, con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual en cuestión. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida. Al respecto, debe considerarse que la posición constitucional del legislador no exige que toda diferenciación normativa esté amparada en permisos de diferenciación derivados del propio texto constitucional, sino que es suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable, salvo que se trate de una de las prohibiciones específicas de discriminación contenidas en el artículo 1º, primer y tercer párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues respecto de éstas no basta que el fin buscado sea constitucionalmente aceptable,

sino imperativo. La siguiente exigencia de la garantía de igualdad es que la diferenciación cuestionada sea adecuada para el logro del fin legítimo buscado; es decir, que la medida sea capaz de causar su objetivo, bastando para ello una aptitud o posibilidad de cumplimiento, sin que quepa exigir que los medios se adecuen estrechamente o estén diseñados exactamente para lograr el fin en comento. En este sentido, no se cumplirá el requisito de adecuación cuando la medida legislativa no contribuya de modo alguno a la obtención de su fin inmediato. Tratándose de las prohibiciones concretas de discriminación, en cambio, será necesario analizar con mayor intensidad la adecuación, siendo exigible que la medida esté directamente conectada con el fin perseguido. Finalmente, debe determinarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar, lo que supone una ponderación entre sus ventajas y desventajas, a efecto de comprobar que los perjuicios ocasionados por el trato diferenciado no sean desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. De ahí que el juicio de proporcionalidad exija comprobar si el trato desigual resulta tolerable, teniendo en cuenta la importancia del fin perseguido, en el entendido de que mientras más alta sea la jerarquía del interés tutelado, mayor puede ser la diferencia.

Como se observa, se establecen criterios para el juzgador que pretenda analizar una norma a la luz de la garantía de igualdad, quien debe elegir el término de comparación apropiado, para con ello poder comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista; y así poder establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otras individualidades que son sujetas a diversos regímenes y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente. Si las individualidades comparadas no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a la garantía individual en cuestión. Así, una vez establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Con base en lo expuesto, debemos analizar la manera en que históricamente el reconocimiento de los derechos señalados ha marcado el camino para el acceso de las mujeres al ejercicio del servicio público.

Evolución histórica y legislativa nacional e internacional

En el artículo “La evolución histórica de la igualdad entre mujeres y hombres en México”, Ricardo Ruiz Carbonell presenta el desarrollo histórico de la lucha y avances en el logro de los derechos de las mujeres, destacando lo siguiente: Los movimientos de mujeres surgidos durante la época de la Revolución Francesa fueron los pioneros en las luchas y reivindicaciones encaminadas al establecimiento del derecho a la igualdad, que hoy en día aún marcan notables y negativas diferencias que agudizan y perjudican en todos los ámbitos de la vida del colectivo de las mujeres.

En este periodo se promulgó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa, en 1789. Se reconocieron algunos derechos humanos, como el de la igualdad. En su artículo 1° señalaba que “todos los seres humanos nacen libres e iguales de dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”; y en el artículo 2° refería que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Con estos dos artículos, podría suponerse un avance equitativo entre mujeres y hombres, en los conceptos “seres humanos y persona”; no obstante, se perpetúa la invisibilidad de las mujeres.

Los contenidos de la Declaración y su descontento para el colectivo de las mujeres motivó que Olympe de Gouges entendiese que el término universal no incluía los derechos de las mujeres, y denunciase que la Revolución hubiese olvidado a las mismas en su proyecto igualitario y liberador, lo que le impulsó a promulgar en 1791 la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, que propició su encarcelamiento y posterior guillotinado por el gobierno de Robespierre, señalando que su delito era “haber olvidado las virtudes de su sexo para mezclarse en los asuntos de la República”.

Otra mujer relevante de este periodo fue la escritora inglesa Mary Wollstonecraft, que en 1792 publicó la obra “Vindicación de los derechos de la mujer”. En esta, rebate la idea de que la subordinación de la mujer sea natural o inevitable y afirma que, por el contrario, es histórica y cultural. Postula que las mujeres nacen como seres humanos, pero las hacen “femeninas” y, por tanto, inferiores a los hombres por medio de una educación deficiente, por lo que apeló al Estado para que reformase la educación en la juventud, y así hacer más factible el acceso educativo y el logro de la igualdad.

Susana Gamba, en el artículo “Feminismo: historia y corrientes”⁶, describe que en 1842 Flora Tristán, sobrina de un militar peruano, publicó “La Unión Obrera”, presentando el primer proyecto de una Internacional de trabajadores, y expresa que “la mujer es la proletaria del proletariado [...] hasta el más oprimido de los hombres quiere oprimir a otro ser: su mujer”.

En Estados Unidos e Inglaterra los movimientos de mujeres líderes de la clase obrera tuvieron mucha fuerza y repercusión. En 1848, convocado por Elizabeth Cady Stanton, se realizó el primer congreso para reclamar los derechos civiles de las mujeres.

El denominado “nuevo feminismo” inició a fines de los años sesenta y sus planteamientos principales son la redefinición del concepto de patriarcado, el análisis de los orígenes de la opresión de la mujer, el rol de la familia, la división sexual del trabajo y el trabajo doméstico, la sexualidad, la reformulación de la separación de espacios público y privado y el estudio de la vida cotidiana.

El feminismo contemporáneo considera que la igualdad jurídica y política, reclamada por las mujeres del siglo XIX, fue un gran avance, pero insuficiente para modificar en forma sustantiva el rol de las mujeres, dado que las causas de la opresión demostraron ser mucho más complejas y profundas.

A mediados de la década de 1980, hubo una institucionalización del movimiento con la proliferación de las ONG, la participación de feministas en los gobiernos y organismos internacionales, y la creación de ámbitos específicos en el Estado.

El movimiento feminista de la década de 1990, en el marco de los procesos de transición democrática que se vivió en diferentes países de América Latina, se enfrentó a una serie de tensiones. Pese a ello, la importancia que adquiere el feminismo en el continente se puede visualizar a partir del constante incremento en la participación de mujeres en encuentros internacionales que se realizan en distintos países de la región, así como de las numerosas redes temáticas que se articulan también en el ámbito internacional (violencia, salud, medio ambiente, etc.).

El desafío principal de los feminismos latinoamericanos hoy, es encontrar estrategias adecuadas para articular sus luchas con las de otros movimientos más amplios, para impulsar las transformaciones que requiere la sociedad actual.

El feminismo fue determinante en el reconocimiento fundamental del derecho al voto femenino, siguiendo con la ampliación de los derechos políticos, civiles y sociales de las mismas, que han contribuido en el proceso de visibilizar a la mujer como sujeto pleno de derechos.

En el artículo de Dawn Langan Teele, “Un siglo de mujeres en política”, se señala que en 1890 prácticamente ninguna mujer tenía prerrogativas electorales y que fue hasta principios de la década de 1910 que se consideró la igualdad en el sufragio. Uno de los primeros lugares que ampliaron el voto a las mujeres es la isla de Man, que permitió el voto femenino en su Parlamento local en 1881.

Los países europeos fueron los primeros en ampliar el derecho de sufragio a las mujeres, a partir de 1910 y ampliándolos por segunda vez hacia el final de la Segunda Guerra Mundial. Hacia 1930, más de treinta países habían ampliado la igualdad de sufragio y en 1950 las nuevas constituciones, que preveían derechos de sufragio masculino, incluían también a las mujeres en las mismas condiciones.

El derecho al voto femenino inició en la década de 1940 en Asia Oriental y el Pacífico, así como en los países latinoamericanos; y para 1960 la mayoría de los países de América Latina ya contaban con el sufragio femenino.

Concluye señalando que “es cierto que hará falta mucho más tiempo para que aumente de verdad la participación femenina en los puestos de dirección política; en la mayoría de los países no ha sido hasta el último cuarto del siglo XX cuando las mujeres han llegado a las asambleas legislativas”.

Del artículo “Las mujeres en la política: La lucha para poner fin a la violencia contra la mujer”, de Theo Ben Gurirab se considera importante destacar lo siguiente:

Las mujeres han tenido escasa participación en la adopción de decisiones y en la formulación de políticas públicas. En 1975 las mujeres representaban el 10,9% de los parlamentarios de todo el mundo; diez años más tarde ese porcentaje solo había aumentado un punto porcentual, hasta el 11,9%.

En 1985, en Nairobi, durante la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, fue cuando los gobiernos y parlamentos se comprometieron a promover la igualdad de género en todas las esferas de la vida política.

La ONU menciona que el concepto de democracia solo tendrá un significado verdadero y dinámico cuando las políticas y la legislación nacional sean decididas conjuntamente por hombres y mujeres y presten una atención equitativa a los intereses y las aptitudes de las dos mitades de la población.

ONU Mujeres, en el artículo “Hechos y cifras: Liderazgo y participación política de las mujeres”, proporciona algunos datos de la actualidad sobre la participación de las mujeres en la vida política: solo en 22 países hay Jefas de Estado o de Gobierno, y 119 países nunca han sido presididos por mujeres. Solo 10 países están presididos por una Jefa de Estado, y 13 países tienen Jefas de Gobierno, también el 21% de quienes ocuparon ministerios fueron mujeres, y apenas en 14 países los gabinetes de gobierno han alcanzado el 50% más en la representación de las mujeres, con un aumento anual de apenas el 0,52%, lo que nos señala que con estas cifras no se alcanzará la paridad de género en los cargos a nivel ministerial antes del año 2077.

A pesar de que las cifras han aumentado al paso de los años, la mayoría de los países del mundo no ha logrado el equilibrio de género, y son pocos los que han establecido o cumplido metas ambiciosas respecto de la paridad entre los sexos; sin embargo, con los cargos actualmente ocupados por mujeres se ha demostrado que su presencia en los procesos de toma de decisiones políticas los mejora.

Las carteras ministeriales más comúnmente ocupadas por mujeres son: Familia, Niñez, Juventud, Adultos Mayores, Discapacidad, Asuntos Sociales, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Energía, Empleo, Formación Vocacional, Asuntos de la Mujer e Igualdad de Género. Con base en esta información, podemos dar el ejemplo de Noruega donde se encontró una relación de causalidad directa entre la presencia de mujeres en los consejos municipales y la cobertura de la atención infantil; también en la India, donde se puso de relieve que el número de proyectos de abastecimiento de agua potable en zonas donde dichos consejos están liderados por mujeres era un 62% mayor que en el caso de aquellas cuyos consejos están liderados por hombres.

Evolución en México

Retomando el artículo “La evolución histórica de la igualdad entre mujeres y hombres en México”, de Ricardo Ruiz Carbonell, resaltan los siguientes hechos:

Los avances en materia de igualdad entre mujeres y hombres en México en siglos pasados fueron prácticamente inexistentes. Hubo hechos aislados para propiciar la igualdad, resaltando que, en la época del Imperio y la Reforma, durante el período de discusiones de la Constitución, Ignacio Ramírez, el Nigromante, propuso la concesión a la mujer de los mismos derechos que a los hombres, pero fue desestimado. Posteriormente, Benito Juárez promulgó la Ley Matrimonial Civil, quitando a la Iglesia el control de los actos civiles, pero manteniendo aspectos que impidieron avances en el derecho de igualdad, como la obligación de cohabitación, la lectura de la Epístola de Melchor Ocampo donde se perpetúa la diferencia entre hombre y mujer, con un papel asignado a esta de sierva y débil.

Durante el Porfiriato, destaca en materia educativa la publicación del reglamento para las escuelas primarias y secundarias de niñas, aunque el analfabetismo, en especial el femenino, superaba el 70% de la población.

En el periodo de la Revolución, Venustiano Carranza inició un nuevo orden político y algunos dirigentes constitucionalistas y el feminismo de corte liberal consideraron que el espíritu de regeneración social tendría que abarcar también la condición de las mujeres, destacando que -ya iniciada la Revolución- se convocó al Primer Congreso Feminista, teniendo como sede al estado de Yucatán.

En 1916, Hermila Galindo presentó la demanda del sufragio femenino ante el Congreso Constituyente, que casi no fue discutido y fue negado, bajo el argumento de su supuesta incapacidad, su falta de preparación o el ser fácilmente influenciadas por el clero. Se les reconocieron solamente algunos derechos de ciudadanía como ocupar cargos o comisiones públicas, asociarse con fines políticos, el derecho de petición o tomar armas en defensa de la República.

En la Constitución 1917, se plasmó la negativa al sufragio femenino, aunque hubo algunos avances como la igualdad salarial y elementos de protección a la maternidad de las mujeres trabajadoras.

En el Primer Congreso Nacional Feminista se reflexionó públicamente sobre los derechos que les permitieran a las mujeres estar en igualdad de condiciones con los hombres.

En 1934, se reformó el artículo 30 de la Constitución en diversos aspectos que incidían en la nacionalidad, y durante esa época se llevó a cabo un intenso movimiento asociativo femenino, fundándose el Frente Único Pro Derechos de la Mujer.

En 1937, Lázaro Cárdenas presentó una iniciativa para la concesión del voto y aun cuando se aprobó por las dos Cámaras, nunca concluyó su declaratoria formal por irregularidad del procedimiento. En los años siguientes, el tema del sufragio femenino no aparece como un elemento central de la vida política; solo resalta que, durante la presidencia de Miguel Alemán, se reformó el artículo 115 de la Constitución para reconocer el sufragio parcial de las mujeres en las elecciones municipales.

Las asociaciones femeninas continuaron reclamando los derechos que les eran negados, sobre todo a la educación, al trabajo y al voto, que finalmente tuvo su reconocimiento el 17 de octubre de 1953, con la reforma del artículo 34 constitucional.

En 1969, se modificó el artículo 30 constitucional, reconociendo la transmisión de nacionalidad por la madre mexicana y estableciéndose sin distinción alguna, la mayoría de edad y la titularidad del sufragio a los 18 años sin considerar el estado civil.

En 1974, el Congreso de la Unión aprobó la Carta de las Naciones Unidas, primer instrumento internacional que refleja diversas medidas dirigidas a procurar la igualdad, así como la no discriminación por razón de sexo, misma que se puede considerar como el principio de la internacionalización de los derechos humanos. Destaca en la región la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, con participación de México, que incluyó también en su carta fundacional la igualdad de derechos de hombres y mujeres.

Fue trascendental la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, que recoge la voluntad de los gobiernos firmantes de contemplar el deseo de igualar la condición del hombre y la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos.

La influencia de todos estos instrumentos ha significado un enorme impacto en México, resaltando la primera conferencia mundial en la Ciudad de México, celebrada en 1975, encaminada al reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y al intento por lograr una igualdad real con los varones.

El reconocimiento de los instrumentos internacionales por parte del Estado mexicano

65

Del marco normativo del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, se retoman las siguientes ideas: En el ámbito internacional, México se ha adherido a diversos instrumentos internacionales insertos en la Carta Universal de los Derechos Humanos y cuyos mecanismos de seguimiento son parte sustancial del sistema de las Naciones Unidas para la promoción y la defensa de los derechos humanos. En este conjunto de responsabilidades internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es un mapa de ruta para el Estado mexicano en materia de igualdad y erradicación de la violencia, que obliga al planteamiento de políticas, programas y acciones en todas las esferas públicas y ámbitos de gobierno. Su Protocolo Facultativo complementa el marco jurídico para la aplicación de las disposiciones de la Convención, al otorgar a las mujeres la posibilidad de acceder a los recursos necesarios para reivindicar sus derechos humanos.

Otros instrumentos internacionales suscritos por México para avanzar en materia de igualdad de género son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Declaración y el Programa de Acción de Viena; el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe; la Declaración y el Programa de Acción de El Cairo; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar todas las Formas de Violencia contra las Mujeres, la Convención de Belém do Pará; la Plataforma de Acción de Beijing; la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; los Objetivos de Desarrollo del Milenio; el Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género; el Consenso de México; el Consenso de Quito ; el Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, entre otros. Asimismo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece que todas las personas que imparten justicia están obligadas a no aplicar aquellas normas que contravengan los tratados internacionales.

En 2001, se expidió la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, cuyas atribuciones principales son: impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la planeación nacional del desarrollo, programación y presupuesto de egresos de la federación y estimular la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, en la elaboración de programas sectoriales o institucionales, así como en las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Aunado a lo anterior, se promulgó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece la obligación de garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y el desarrollo de mecanismos institucionales que provean el cumplimiento de la igualdad sustantiva, y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y la consecuente creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, y del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

Para dar cumplimiento al marco legal, desde el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008 se incorporó un anexo que determina las Erogaciones para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual impulsa la igualdad de oportunidades a partir de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración y aplicación de los programas de la Administración Pública Federal.

En junio de 2011, se reformó el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Esta reforma consagra el principio pro-persona y eleva a rango constitucional las convenciones, tratados y demás instrumentos internacionales mencionados.

En 2012, se llevaron a cabo reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a la Ley de Planeación y a la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, para continuar impulsando la igualdad, así como el establecimiento de indicadores específicos para evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género, y la incorporación en los presupuestos de egresos de las entidades federativas de recursos para el cumplimiento de la política en materia de igualdad.

En junio de 2019, fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a paridad de género.

Ahora bien, en el Estado de México, es relevante señalar que en el 2020 se reformaron diversas disposiciones en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en razón de género.

Ello incluyó reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Estado de México, la Ley de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios y el Código Electoral del Estado de México.

Con estas modificaciones, entre otras cosas, se incorporó el lenguaje incluyente, se garantiza el principio de paridad de género, se establecen como requisitos para la postulación de candidaturas a la gubernatura, diputaciones e integrantes de ayuntamientos el no haber sido condenado o condenada por sentencia ejecutoriada, por el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, no estar inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos en el Estado o alguna otra entidad federativa y no haber sido condenado o condenada por sentencia ejecutoriada por delitos de violencia familiar, contra la libertad sexual o de violencia de género. Por otra parte, se define con claridad el concepto de violencia política contra las mujeres en razón de género y se enlistan 37 conductas que pueden derivar en este tipo de violencia. Asimismo, se establece la posibilidad de solicitar medidas precautorias y cautelares para la protección de las víctimas, entre otras cosas.

Todo esto, con el fin de garantizar el pleno goce de los derechos políticos electorales de las mujeres y su participación en la administración pública, libre de violencia.

El panorama actual de la participación de las mujeres en la administración pública

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Reporte Global sobre Igualdad de Género en la Administración Pública (GEPA por sus siglas en inglés) señala que, independientemente de la existencia de excepciones, la segregación de las mujeres a nivel mundial por sector es un patrón repetitivo.

La segregación ocupacional no se limita a la administración pública en contextos en desarrollo. En el documento en comento se señala que, según un trabajo denominado “Unequal Pay: The role of Gender”, publicado en Public Administraron Review en 2006, en los Estados Unidos, los “estereotipos de género de las mujeres no solo afecta los tipos de ocupaciones a las que se dedican sino también los tipos de organismos para los que se desempeñan. El estereotipo de mujeres ‘humanitarias’ da como resultado mujeres que trabajan en organismos que ofrecen servicios como educación y servicios sociales”.

Por otro lado, se señala que, en la Unión Europea, las ministras y empleadas gubernamentales de nivel superior generalmente ocupan funciones en ministerios con funciones socioculturales. Por el contrario, el sector económico cuenta con la menor participación de mujeres en los dos niveles superiores de funcionarios.

Finalmente, se hace referencia al documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Time for Equality at Work, que establece que “si bien un modelo legal contra la discriminación basado en la prohibición de prácticas discriminatorias ha demostrado ser exitoso en la eliminación de las formas más flagrantes de discriminación, ha tenido menos éxito con las formas más sutiles, como la segregación ocupacional”.

La infrarrepresentación de las mujeres en puestos de toma de decisiones se basa, generalmente, en la falsa justificación de una supuesta elección errónea de carrera, así como en la falta de experiencia; sin embargo, se hace a un lado la sistemática discriminación basada en el género.

Ahora bien, retomando los instrumentos internacionales, podemos señalar que el artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) define a la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

La CEDAW exige la eliminación sistemática de toda forma de discriminación pública y la implementación de medidas especiales para corregir desequilibrios históricos.

Si bien la discriminación indirecta es menos obvia, muchas leyes y políticas neutrales en cuestiones de género discriminan en última instancia a las mujeres en la administración pública. No obstante, las leyes y las políticas de algunos Estados siguen siendo discriminatorias con aplicación diferencial en contra de las mujeres; es decir, la discriminación contra la mujer sigue siendo pública y directa. Como ejemplo podemos señalar la existencia de instrumentos normativos aplicables en la administración pública que utilizan un lenguaje que no tiene en cuenta las consideraciones de género, ya que se hace referencia a funcionarios y empleados únicamente en masculino.



A pesar de las disposiciones de la CEDAW, que exigen que se tomen medidas especiales de carácter temporal, y de la evidencia de su eficacia en cuanto al avance de la participación de las mujeres y la toma de decisiones, pocas administraciones públicas las utilizan activamente. Aunque varios países cuentan con disposiciones en contra de la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades, estas garantías no siempre se implementan en la administración pública; incluso, en algunas instancias, todavía existe una oposición activa contra el uso de medidas especiales de carácter temporal.

De lo señalado, podemos identificar grandes avances, aunque queda un largo camino por recorrer. Algunos retos pendientes son: En la integración de los gabinetes del Poder Ejecutivo estatal y municipal, también considerar la paridad. Visibilizar conductas violentas históricas que están normalizadas, combatir la misoginia y el machismo. Es impostergable la sensibilización y capacitación en perspectiva de género a quienes participan en la vida pública; así como la eliminación de techos de cristal, pisos de cemento, suelos pegajosos y estereotipos y la garantía en la igualdad en las remuneraciones.

Desde mi ámbito de actuación institucional, debo reflexionar en los retos que tenemos para lograr que lo que está escrito en el papel se vuelva una realidad palpable para las mujeres mexiquenses.

Quienes laboramos en cualquier institución pública, en cualquier nivel de gobierno y en cualquiera de los tres poderes, estamos obligados a garantizar la igualdad de derechos para hombres y mujeres. Para ello, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública es estrictamente indispensable, ya que una persona que sabe cuáles son las funciones de cada instancia, que conoce los programas y beneficios a los que puede tener acceso, es una persona que tiene mayores herramientas para exigir sus derechos.

Para el tema en cuestión, una mujer o grupo de mujeres que ejercen este derecho, pueden saber lo que es la violencia política por razones de género, en dónde está estipulada, cómo se expresa, qué leyes existen para su investigación, atención, sanción y eliminación, y cómo garantizar su participación en la administración pública.

Por ello, uno de los desafíos más importantes es que las instituciones públicas cumplan con la normatividad existente en materia de acceso a la información pública; es decir, que alimenten sus páginas, que atiendan las solicitudes de información que reciben, pero que además sean proactivas y produzcan y den a conocer toda la información que consideren necesaria para garantizar los espacios sin violencia de ningún tipo.

El Derecho de Acceso a la Información Pública es un derecho llave y una sociedad informada es una sociedad con poder, por lo que las autoridades debemos contribuir con lo que nos corresponde para coadyuvar con ello, así como acabar con esas prácticas que, por cuestiones de género y brechas digitales, dificultan el acceso a la información pública.

Visibilizar las reformas antes señaladas en materia de violencia política y paridad como obligaciones de transparencia para obtener estadísticas y generar políticas públicas, también debería ser un compromiso de los sujetos obligados.

Asimismo, debemos reforzar el trabajo que se realiza con las asociaciones civiles, siendo primordial que estas se integren a los observatorios de participación política de las mujeres en las entidades en que existan, debido a que sus aportaciones —al conocer de primera mano la violencia que viven las mujeres en las comunidades— pueden ser herramientas valiosas para identificar prácticas indebidas y contribuir a impulsar la paridad de género y la participación libre de las mujeres en la administración pública.

Los impedimentos para la igualdad (sustantiva, no formal) entre mujeres y hombres, a su vez, lo son para que pueda hablarse de una democracia real, dando pie a marginación en otros ámbitos, al no estar representados sus intereses ni reconocidos plenamente sus derechos.

Cabe mencionar que los retos de capacitación en perspectiva de género y en general en temas de igualdad de género y erradicación de la violencia contra las mujeres, son herramientas indispensables para fomentar el respeto al derecho de igualdad.

No podemos olvidar los diversos instrumentos internacionales, nacionales y estatales que estipulan que los Estados están obligados a abstenerse de realizar acciones que contribuyan a la discriminación y a reproducir la violencia contra las mujeres.

Establecen, además, que deben implementarse acciones para eliminar los prejuicios, estereotipos y falta de acceso a oportunidades en pie de igualdad con los hombres que sufren las mujeres.

Es decir, el acceso a la igualdad de oportunidades, a una vida libre de violencia, el combate a la discriminación, la implementación de políticas y acciones que permitan a las mujeres una libre participación en la vida pública, son derechos establecidos en instrumentos internacionales firmados por México

Por tanto, además de la convicción moral que nos debe impulsar a garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, legalmente tenemos esa obligación y no podemos cejar en nuestro esfuerzo de continuar estableciendo mecanismos para lograrla.

Las y los legisladores tienen en sus manos la gran oportunidad de continuar haciendo historia. Y digo continuar, porque se han tenido avances importantes: igualdad sustantiva, inclusión de derechos de las mujeres y no solamente de los hombres, paridad de género en los cargos de elección popular, obligaciones de los partidos políticos para impulsar la participación femenina, por mencionar algunos.

La armonización legal, la perspectiva de género, la erradicación de la violencia política y otros tipos de violencia que se ejerce contra mujeres, niñas y adolescentes, implican un cambio de paradigmas, estereotipos y formas de educación que tiene que realizarse como un trabajo integral desde el hogar, escuelas, oficinas, iniciativa privada. Es una labor en la que estoy convencida de que a través del organismo en que laboro, difundiendo el acceso a la información pública, podemos contribuir de manera importante.

Conclusiones

Si bien el objetivo mínimo del 30% de mujeres en puestos de liderazgo, establecido en 1990 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y ratificado en la Plataforma de Acción Beijing en 1995, ha sido alcanzado por la administración pública de diversos países, el objetivo primigenio encuentra obstáculos y limitantes, ya que no basta con cumplir una cuota en cuanto al número de plazas que ocupan las mujeres en la administración pública, sino que debe establecerse como meta alcanzar una participación igualitaria en los puestos de toma de decisiones.

Una gobernanza democrática, aunada a un desarrollo verdaderamente inclusivo, permitirá dar fin a las desigualdades de género en la administración pública, lo que redundará en el restablecimiento de la confianza y la seguridad en las instituciones públicas, permitiendo mejorar la sostenibilidad y la capacidad de respuesta de las políticas públicas.

Es indispensable la participación de la sociedad civil, de la academia, la ciudadanía en general y las diversas instituciones del Estado y autónomas, para contribuir y aportar ideas y sugerencias sobre las modificaciones normativas necesarias que contribuyan a alcanzar esta meta.

Considero que pueden sugerirse y/o reforzarse políticas públicas que contribuyan a la visibilización, atención y erradicación de la violencia política contra las mujeres y al incremento de su participación en la administración pública: Capacitación en materia de igualdad de género, violencia política contra las mujeres, perspectiva de género, legislación existente al respecto, así como tratados internacionales signados por México. Impartida tanto a personas dedicadas a legislar, como a personas impartidoras de justicia y a quienes laboran en instancias de diferentes niveles de gobierno u organizaciones sociales y políticas.

Impulso a la protección de datos personales, el acceso a la información pública y la transparencia, como derecho llave para tener acceso a otros derechos y contar con mayores herramientas para poderlos exigir y ejercer.

Generar acciones de gobierno abierto con participación de instancias del Estado en sus diferentes niveles, así como la academia, ciudadanía y sociedad civil, en las se promuevan foros para la armonización legislativa internacional con la federal, estatal y municipal.

Continuar captando, a través de las organizaciones de la sociedad civil, las demandas de las mujeres en materia de participación política.

Quiero terminar con una frase que menciono en todos los foros públicos en los que tengo oportunidad de participar, en razón de adoptar principios esenciales tanto en nuestro desarrollo profesional, como en nuestra labor cotidiana: “La transparencia, el orden y la igualdad deben ser una forma de vida”.

DESAFÍOS

ACTUALES PARA EL ACCESO Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

04

Desafíos Actuales para el Acceso y Participación de las Mujeres

en la Administración Pública

Luz María Villalba Campos⁴

El rol de las mujeres en la sociedad ha sido determinado por el contexto histórico y social que permite condiciones de desigualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos de convivencia familiar, las esferas educativas, políticas y de participación en la economía. En todas ellas, a las mujeres se les ha posicionado bajo un rol secundario, no obstante, el zeitgeist ha tornado incuestionable e inaplazable su inclusión en las políticas públicas y, en general, en la administración de un país.

Se reconoce que la mayoría de los Estados se han comprometido, por medio tratados internacionales e instrumentos de buenas prácticas, a la no discriminación y promoción de la igualdad de trato y de oportunidades para las mujeres en diferentes ámbitos de la vida social, política y económica, contribuyendo a cerrar las brechas estructurales predominantes.

⁴ Villalba Campos, Luz María. Desafíos actuales para el acceso y participación de las mujeres en la administración pública. (*LATAM*). En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades. Vol. IV. |

Sin perjuicio de los esfuerzos realizados, se identifica que aún persisten desigualdades y obstáculos para las mujeres teniendo efectos significativos principalmente en la inclusión y permanencia en el mundo laboral, la equidad salarial y la promoción profesional.

Si bien, el Derecho Internacional reconoce el derecho de todas las personas a participar en la vida pública, se sigue constituyendo como un desafío alcanzar una participación igualitaria de las mujeres, especialmente en la toma de decisiones de sus distintos países. A nivel internacional, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las mujeres están subrepresentadas en puestos de liderazgo privado y público; siendo los mayores obstáculos en el mundo del trabajo, la violencia de género y la baja participación femenina en cargos de responsabilidad y liderazgo.

A pesar de las políticas enfocadas a fomentar el liderazgo de las mujeres en la esfera pública, todavía queda mucho por hacer. De acuerdo con Jiménez y Durán, la inclusión femenina como fuerza laboral en los puestos de las administraciones públicas nacionales y más aún como directivas en las altas esferas de los puestos del Estado, ha sido una materia donde existen múltiples desafíos pendientes. A pesar de que en existen naciones en las que la cantidad de mujeres iguala a la de hombres en la administración pública, las mujeres tienden a agruparse en puestos de menor rango, con menos prestigio y sueldos más bajos, principalmente asociados a cargos de carácter auxiliar o administrativos y en aquellos sectores que tradicionalmente se consideran 'ligeros' o feminizados, como son la cultura, educación, salud y turismo.

Las condiciones desiguales de participación laboral en la administración pública, resalta la pertinencia de investigar las condiciones necesarias en el espacio social del servicio público, para identificar vías de acción hacia la construcción de escenarios en la que la representación de las mujeres sea una realidad.



Acceso de las mujeres al empleo público en México: Marco normativo sobre la igualdad

El Estado Mexicano tiene la tarea de regular las relaciones laborales que genera en sus instituciones, es importante reconocer que actualmente se puede identificar que dentro de sus estrategias se busca promover el desarrollo de una agenda de alta relevancia política, social y económica que impulsa la transformación del servicio público con la finalidad de que las mujeres tengan las mismas oportunidades que los hombres para ingresar, permanecer y ascender en él. Prueba de ellos son las estrategias que esta investigación adopta como compromisos que el gobierno mexicano ha adquirido con las mujeres que laboran en el servicio público.



Conviene iniciar señalando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, textualmente prohíbe toda discriminación basada en el género; reconoce la igualdad jurídica entre mujeres y hombres y el derecho a toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Así mismo, en el artículo 123 se establece la salvaguarda de los derechos laborales, inscritos en los principios de igualdad y no discriminación. Lo que implica un compromiso en generar y procurar ambientes adecuados y seguros tanto en el ámbito privado como en lo público.

Hablando puntualmente de derechos y obligaciones, la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajo es un derecho, y prohíbe el establecimiento de condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de género o cualquier otro que atente contra la dignidad humana. En estricto sentido, este ordenamiento establece como una obligación patronal, el guardar a las y los trabajadores, la debida consideración, absteniéndose de mal trato de palabra o de obra.

Es necesario recordar que, a pesar de que en México se encuentran establecidos los principios de igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación desde el ámbito constitucional, así como en diversos ordenamientos jurídicos a nivel federal y estatal como ejes rectores que señalan las funciones, atribuciones y obligaciones de las autoridades para realizar la armonización legislativa en México. Tal como lo expresó Rannauro, para modificar los patrones culturales en las autoridades mexicanas es necesario y fundamental incorporar la perspectiva de género en la armonización legislativa al derecho interno en México, así como en las propuestas de reforma, identificando los compromisos internacionales y los ordenamientos jurídicos aplicables para eliminar la desigualdad y la no discriminación, esto es, respetando los derechos humanos de las mujeres y hombres.

Considerando la apreciación anterior, se encuentra lógica en la estrategia principal a favor de las mujeres que ejercen en el servicio público. Para llevar a cabo la transversalidad de género en las políticas públicas se diseñó el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, el cual propone el compromiso político de desarrollar las condiciones de respeto a los derechos humanos de las mujeres por parte de todos los actores; el fortalecimiento de una Administración Pública Federal equitativa y democrática; la correspondencia entre los acuerdos internacionales, la legislación federal, las legislaciones estatales, y la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

El Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal tiene como objetivos formular políticas, leyes, normas y acciones específicas de intervención para el logro de relaciones equitativas; desarrollar instrumentos técnicos y metodológicos capaces de incorporar la perspectiva de género en la planeación, seguimiento y evaluación de programas; sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos sobre el impacto diferenciado de la gestión gubernamental, y disponer de recursos económicos suficientes para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas institucionales de equidad de género.

De esta manera, se constituye la estrategia rectora del gobierno mexicano en pro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, reconociendo a la igualdad de género como objetivo transversal que apoya al país en el logro de sus metas nacionales de desarrollo. México se ha comprometido a incorporar la perspectiva de género en todas las acciones, políticas y leyes gubernamentales. En consecuencia, la Administración Pública Federal de México elabora cada vez más políticas y asigna más recursos para promover la igualdad de género, reducir la brecha de género y erradicar la violencia por este motivo.

No obstante, la perspectiva de género por sí sola no puede dar lugar a una integración universal de género ni a políticas institucionales de impacto. Para ello se requieren acciones conjuntas como las que se proponen en la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación, la cual señala como requisito para todos los centros de trabajo públicos, privados y sociales, de cualquier actividad y tamaño; "la integración, la implementación y la ejecución dentro de sus procesos de gestión y de recursos humanos, prácticas para la igualdad laboral y no discriminación que favorezcan el desarrollo integral de las y los trabajadores.



A pesar de que esta norma se categoriza como un mecanismo de adopción voluntaria, representa una herramienta para reconocer a los centros de trabajo que cuentan con prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, para favorecer el desarrollo integral de las y los trabajadores. Sus principales ejes son: incorporar la perspectiva de género y no discriminación en los procesos de reclutamiento, selección, movilidad y capacitación; garantizar la igualdad salarial; implementar acciones para prevenir y atender la violencia laboral; y realizar acciones de corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal de sus trabajadoras y trabajadores, con igualdad de trato y de oportunidades.

México a través de la reforma constitucional a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 aceleró la paridad de género en los cargos de elección. A través de esta reforma se contempla que, en los tres niveles de gobierno, en todos los ámbitos e instituciones, de forma vertical y horizontal se garantice la participación igualitaria de mujeres y hombres. Específicamente en el artículo 41 constitucional se estipula que, el nombramiento de las personas titulares tanto de las secretarías del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal, como a nivel municipal, se observará el principio de paridad de género.

De esta manera se observa que, México ha tenido avances en los ámbitos jurídicos, políticos y legislativos; sin embargo, a pesar de las reformas legislativas, reglamentarias y regulatorias que obligan a modificar las estructuras en las instituciones, la distribución de poder y recursos continúan siendo inequitativas privilegiando al androcentrismo ideológico.

Así mismo, es innegable que el androcentrismo y machismo que existe en los espacios laborales del servicio público es propicio a prácticas de hostigamiento y acoso sexual, conductas que además de constituir un delito, transgreden la dignidad y bienestar personal, familiar y laboral de quienes lo sufren, principalmente las mujeres. En ese contexto, la Secretaría de la Función Pública, publicó el Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento sexual y acoso sexual, mismo que establece una guía de actuación para las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal, que dé como resultado un mecanismo para prevenir, atender y sancionar esas conductas, que garantice el acceso de las personas a una vida libre de violencia en el servicio público.

Es así como se puede afirmar que México en materia de transversalización y paridad de género ha construido mecanismos para que la voluntad institucional expresada en leyes, programas y presupuestos se pueda percibir de manera sustantiva. El sector público es un ejemplo de la adopción de estas leyes como estrategias para el actuar en la conformación de gabinetes. No obstante, la participación de las mujeres en puestos directivos, diferentes a los de elección popular, sigue estando sujeta a las condiciones sociales, educativas, económicas y culturales de cada mujer, los roles y estereotipos de género permean los ambientes laborales, su posición sigue siendo desigual respecto a los hombres.

La presencia de las mujeres en la administración pública: El contexto Nacional Mexicano

La presencia de mujeres en la administración pública por participación política, es decir, las mujeres que ocupan cargos de elección popular. Actualmente, México cuenta con un Congreso paritario, con el 48% de mujeres en la Cámara de Diputados y el 49% en el Senado de la República. Así mismo, México está viviendo por primera vez la etapa con mayor número de secretarías de Estado, con nueve de las 19 secretarías dirigidas por una mujer, lo que equivale al 47% del gabinete.

Aunque esto refleja un aumento en la participación política de las mujeres, el análisis planteado en este artículo requiere ir más allá y analizar la participación de las mujeres en la administración del gobierno.

Para ello es preciso retomar los datos del Censo Nacional de Gobierno 2022, mismo que reporta que en 2021 la cantidad de instituciones que conformaron la estructura orgánica de la Administración Pública Federal fue de 301, así mismo es pertinente precisar que, por institución se entiende a aquellas organizaciones públicas que forman parte de la Administración Pública Federal y, en consecuencia, se encuentran sujetas al marco normativo revisado previamente.

Al momento del cierre del censo, 278 de las 301 instituciones contaban con titular. De ellas, el 73.0 % fueron hombres y 22.7 % mujeres y 4.3% no especificaron su sexo. Es decir, las mujeres están subrepresentadas en los puestos de toma de decisiones en la administración pública federal. El análisis continúa a las funciones principales en las que se desempeñan mujeres y hombres. El Censo también desvela que, los hombres predominan en las siguientes instituciones: Asuntos indígenas, Cultura física y/o deporte, Función pública, Protección civil, Protección y seguridad y Reinserción sociales. Mientras que las mujeres encabezan las instituciones de: asuntos jurídicos e igualdad de género y/o derechos de las mujeres.

Adicionalmente, organizaciones como el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) realizan investigaciones al respecto, en 2021 analizó más de 290 instituciones del Gobierno federal, con énfasis en el puesto y nivel de ingresos de más de 168 mil personas que trabajan en las secretarías de Estado, sus principales hallazgos son:

La Administración Pública Federal cuenta con más de 1.5 millones de personas, el 49.6% son mujeres y el 50.3% son hombres. Esto representa un aumento de 11 pp en el porcentaje de mujeres con respecto a 2004 (39%).

La presencia de mujeres al interior de las secretarías de Estado disminuye conforme se eleva el puesto y el nivel de ingresos. Solo el 30% de las direcciones generales son ocupadas por mujeres, mientras que este porcentaje disminuye a 28% para las jefaturas de unidad, el tercer puesto de mando más alto.

La brecha salarial promedio dentro de la APF es de 26%, es decir, por cada 100 pesos que gana un hombre, una mujer percibe, en promedio, 74 pesos.

En las secretarías de Estado, la diferencia de ingresos promedio entre hombres y mujeres es del 10% en los puestos de mando medio y superior. La brecha salarial en las secretarías persiste.

Solo el 6% de los puestos de jefatura de unidad en el mayor nivel de ingreso (154 mil 472 pesos) es encabezado por una mujer. A pesar de que existe paridad en las secretarías de Estado, esto no se traduce en todos los niveles.

Aunque las mujeres tienen mayor nivel de escolaridad, persiste la desigualdad en los puestos. El 43% de las servidoras públicas cuenta con una licenciatura, en contraste con el 35% de los servidores públicos. Sin embargo, hay 33% menos mujeres en los puestos de mando.

Es indudable que los avances en el marco normativo han permitido que México reduzca la brecha de género en la participación política, sin embargo, es pertinente señalar que estas reformas no han alcanzado resultados sustantivos en cuanto a la participación de las mujeres en la administración de las instituciones públicas, en especial en las posiciones de dirección. Así mismo, el espacio del servicio público es un escenario donde se puede identificar que los roles y estereotipos de género trascienden a la asignación de funciones, ya que la mayor participación de las mujeres se registra en instituciones cuya función sustantiva está asociada a los cuidados y crianza: protección y desarrollo social, educación, salud, arte y cultura.

En términos generales, la presencia de las mujeres en el sector público ha incrementado en gran medida por las reformas al marco jurídico en materia de paridad de género y violencia política. Por su parte, la reforma de paridad en todo busca garantizar el acceso en igual de condiciones al resto de los cargos directivos en la administración pública. Sin embargo, es importante precisar que, más allá de las barreras normativas, persisten obstáculos estructurales y culturales que deben tener el mismo impulso a fin de acelerar la participación y garantizar la permanencia de las mujeres en estos espacios.

Desafíos actuales de la participación de las mujeres en la administración pública: El caso de una institución mexicana.

La identificación de los elementos que definen la participación laboral de las mujeres pudo ser posible en una Institución Pública de Educación Superior en México en la que se impulsó la participación del personal en la investigación. Para ello se diseñó un cuestionario original de 28 preguntas el cual se inspiró en el Instrumento para directivos de salud desde la perspectiva de género y encuestas como la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2020 y la Encuesta Nacional sobre el uso del tiempo y se compone de tres apartados: en el primero, a través de 7 preguntas, se indagan datos que permitirán construir una caracterización sociodemográfica de las personas. En el segundo se destinan 13 preguntas de opción múltiple a identificar el rol productivo y la experiencia laboral de las personas. Finalmente, en el tercer apartado se incluyen 8 preguntas de opción múltiple relacionadas con el trabajo doméstico, la salud de las personas, sus hábitos financieros y la red de apoyo familiar. El instrumento fue resuelto por 1,291 personas de diferentes centros de la Institución y a cada una de las aplicaciones se integró como primera página el consentimiento informado.

Como se ha dicho, los hallazgos que nutren este trabajo fueron obtenidos de una investigación aplicada en una Institución Pública de Educación Superior en México, la distribución por género fue de 64.5% femenino, 35.2% masculino y .3% no binario. Las distribuciones de edades se concentraron en los rangos de 31 a 40 años con 282 personas del género femenino y 141 del masculino, por otro lado, en el rango de 41 a 50 años se reportaron 271 personas del género femenino y 140 del masculino. El tercer rango fue el comprendido de 50 a 60 años con 160 mujeres y 98 masculinos. Finalmente, los rangos con menor frecuencia fueron los de 20 a 30 años, (93 femeninas y 35 masculinos) y de más de 60 años (27 femeninas y 39 masculinos).

Entre las personas que respondieron el instrumento de investigación se identifica que el 60% de las mujeres manifiesta nunca, dentro de su trayectoria laboral en la institución, haber desempeñado cargos de dirección. Las posiciones en los que se aprecia una cercanía corresponden a los denominados "mandos medios", puestos y comisiones de enlace entre las posiciones directivas y el personal operativo. Tanto el 31.9% de las mujeres, como el 30.8% de los hombres afirmaron haber ocupado estas posiciones. En tanto, se identifica una diferencia significativa en las respuestas que afirman haber ocupado puestos directivos mientras sólo el 7.8% de las mujeres han desempeñado estas funciones, el 13.7% de los hombres lo han hecho, la diferencia de 5.9% representa una brecha de participación en los puestos donde inicia la cúspide institucional. En un primer panorama, las mujeres de esta institución, a través de sus respuestas, confirman las estadísticas presentadas en el primer apartado. Las mujeres en la administración pública forman parte de la base de la pirámide organizacional.

El proceso de acceso a los puestos de decisión es, como en todas las instituciones, un reflejo de las prácticas culturales. Por tanto, al indagar sobre la percepción de mujeres y hombres al respecto se identificó que; el 69% de los hombres manifiestan que este proceso es justo mientras sólo el 51.7% de las mujeres lo identifican así. Por el contrario, mientras sólo el 31% de los hombres indican que el proceso es injusto, las mujeres son quienes mayormente califican este proceso como injusto en un 48.3%. Deben tener una lectura más profunda en la que se identifiquen señales que puedan enlazar y explicar por qué las mujeres han desempeñado en menor medida puestos directivos en esta institución. No obstante, se identifica que los procesos de promoción pueden ser una ruta hacia la igualdad sustantiva en las instituciones.

Adicionalmente, los resultados muestran que el 54% de las mujeres percibe que casi siempre la formación técnica y profesional representa un elemento determinante para ocupar algún cargo de dirección en esa Institución pública, en contraste, sólo el 40.7% de los hombres percibe lo mismo. La diferencia de 10 puntos porcentuales sugiere estar respaldada en estereotipos que definen a los hombres con mayores aptitudes de liderazgo, y por tanto la formación técnica y profesional no constituye un factor determinante para ocupar puestos de dirección. En cambio, se puede inferir que la brecha indica también que las mujeres consideran necesario probar estas habilidades a través de la formación técnica y profesional.

La información obtenida ofrece una mirada hacia la realidad que expresan mujeres y hombres de una Institución que se rige y comporta bajo supuestos, políticas y dinámicas del servicio público. Por tanto, leerla desde la perspectiva de género ofrecerá las pautas que busca este trabajo. En primera instancia se encontró que algunos estereotipos de género son identificables en las condiciones de participación laboral que viven mujeres y hombres de la Institución analizada: Se identifica que aún se naturalizan cualidades exclusivas de liderazgo en los hombres, al manifestar que la formación técnica y profesional representa un obstáculo sólo para una parte de la población, cuando se trata de acceder a puestos de toma de decisión.

Los procesos de capacitación forman parte de la voluntad institucional para garantizar el acceso en igualdad de condiciones a los puestos directivos, en este contexto se preguntó sobre si estas actividades son un factor determinante para ello. Se identifica una diferencia de 8.4 puntos porcentuales, los hombres en un 31.3% están muy de acuerdo con esta afirmación, en tanto, el 22.9% de las mujeres manifiestan lo mismo. La diferencia es identificada también, al contrario, es decir, 35.9% de las mujeres están en desacuerdo respecto a que las actividades de capacitación son factores decisivos para su acceso a puestos directivos, en cambio sólo el 28.4% de los hombres coinciden.



En contraste con las respuestas al cuestionamiento anterior, se identifica un elemento determinante en el acceso a los puestos directivos, la conexión con personas que ocupan cargos directivos en esa institución. Tanto hombres como mujeres manifestaron que estas conexiones son determinantes, no obstante, existe una brecha de 4.2% entre mujeres y hombres. El 55% de los hombres indicaron que casi siempre, conocer a otras personas en posiciones directivas favorece su acceso a esos puestos, en tanto el 50.8% de las mujeres afirmaron lo mismo. Estos resultados permiten señalar que en esta institución puede ser presumible el hecho de que los hombres favorezcan a sus congéneres en el proceso de acceso a los puestos de dirección.

Las normas sociales rigen también los comportamientos de cada persona en la institución, por ello se preguntó sobre ideas concretas que, claramente, se pueden asociar a estereotipos de género. Sólo el 46.5% de los hombres indicó estar en desacuerdo respecto a que un equipo de trabajo es más eficiente si está bajo la dirección de un hombre. Por su parte, el 62.7% de las mujeres se mostró el desacuerdo al respecto. Estas respuestas confirman la presencia de conductas y expectativas respecto a la forma de ser, sentir y actuar de las mujeres y los hombres.

Una expectativa más asociada a capacidades masculinas en los puestos de dirección fue identificada al preguntar si los cargos y puestos de toma de decisiones requieren capacidades y habilidades mayormente masculinas. Los resultados muestran que el 35.3% de los hombres coinciden con esta afirmación, mientras sólo en el 16.4% de las mujeres lo hacen. Por tanto, se puede rescatar que estas creencias permean en la cultura y las prácticas de la institución, a tal grado que el acceso a puestos de dirección se ve impactado por ellas.

Pese a las creencias, expectativas y condiciones en el acceso a los puestos directivos que presenta la institución, las mujeres manifiestan en mayor porcentaje que los hombres, estar interesadas en ocupar posiciones de liderazgo y toma de decisiones en la administración de la institución. El 42.5% de las mujeres respondió si estar interesadas mientras solo el 35.8% de los hombres afirmó querer participar como directivo en la institución. Es importante resaltar que tanto mujeres como hombres respondieron no estar interesados en ocupar puestos directivos. Esta respuesta, representa un factor que puede ser analizado a fin de construir acciones que fortalezcan la cultura y condiciones laborales de la institución.

Comentarios

México se encuentra en los primeros lugares en participación política dentro del gabinete federal con respecto a sus pares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En términos generales, la presencia de las mujeres en el sector público ha incrementado en gran medida por las reformas al marco jurídico en materia de paridad de género y violencia política.

Por su parte, diferentes leyes, políticas y estrategias como la reforma de paridad en todo, buscan garantizar a las mujeres, acceso en igualdad de condiciones al resto de los cargos directivos en la administración pública. Sin embargo, es importante precisar que, más allá de las barreras normativas, persisten obstáculos estructurales y culturales que deben tener el mismo impulso a fin de acelerar la participación y garantizar la permanencia de las mujeres en estos espacios.

Las barreras que inhiben el acceso de las mujeres a posiciones de dirección en la administración pública están asociadas principalmente a roles y estereotipos de género que constituyen normas sociales. Estas normas naturalizan las desigualdades como inherentes a un orden biológico, legitimando con ello la desventaja de las mujeres en todas las esferas de la vida social, económica, Por todo ello, se entiende que cualquier propuesta que pretenda impactar en la igualdad entre mujeres y hombres debe tener en el centro de su estrategia la posibilidad de incidir en la transformación de estos factores estructurales de desigualdad.

EQUIDAD DE **GÉNERO, ACCIONES AFIRMATIVAS Y MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

05

Equidad de Género, Acciones Afirmativas y Meritocracia en la Administración Pública

Mario Alberto Fócil Ortega⁵

Introducción

Se ha vuelto un lugar común e incluso podría decirse que hasta de corrección política, el afirmar que la participación de la mujer en los distintos ámbitos de la vida nacional se ha incrementado en los últimos años.

De igual forma, resulta cada vez más frecuente escuchar en fechas recientes conceptos como: transversalidad de la perspectiva de género en los programas gubernamentales y presupuestos públicos, impulso a las acciones de las organizaciones de la sociedad civil enfocadas en el empoderamiento de la mujer en temas diversos, apertura de oportunidades de desarrollo y fortalecimiento de la lucha contra la violencia de género, entre otros.

No es la idea de este breve ensayo, desvirtuar ningún avance, ni mucho menos pretender que no existen, demeritar lo que se ha alcanzado en diversas instancias con la participación de la sociedad y el gobierno, o desconocer que se han puesto en marcha acciones que buscan superar los enormes rezagos derivados de la discriminación por género.

⁵ Fócil Ortega, Mario Alberto. Equidad de género, acciones afirmativas y meritocracia en la administración pública. En: Revista de Administración Pública. Vol. LII. No. 1 (142), enero-abril del 2017. Págs. 207-226

Sin duda hay avances, destaca entre ellos la conformación de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, actualmente en funciones, que como resultado de las reformas a la legislación electoral de 2014, se integra con 211 diputadas, es decir, un 42% de mujeres, porcentaje nunca antes visto en el Congreso.

Cabe destacar que la reforma política-electoral, por lo que toca a la equidad de género, consistió básicamente en la adopción de las llamadas “cuotas de género” que obligó a los partidos políticos a postular igual número de mujeres y hombres en candidaturas a legisladores.

Incluso tomando en cuenta ese importante avance de la participación femenina en el sistema electoral mexicano, no es posible afirmar aún que se han construido condiciones de igualdad de género en la sociedad mexicana.

Por otra parte sería imposible dejar de reconocer que en México y el resto del mundo se vive un interesante “momentum” en el que la discriminación por género ha cobrado un especial protagonismo, ejemplo de ello es el denominado movimiento HeForShe creado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en específico por su entidad para la igualdad de género y la autonomía de la mujer, creada en julio de 2010 denominada ONU Mujeres.

El movimiento proporciona un enfoque sistemático y una plataforma dirigida para que los varones pueden participar y convertirse en agentes de cambio hacia el logro de la igualdad de género; aborda un enfoque innovador e inclusivo de los derechos de la mujer, para crear una visión compartida de un mundo con igualdad de género e implementar soluciones específicas y localmente relevantes.

Otro esfuerzo de enorme trascendencia, impulsado también por la ONU, como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y concretamente la Iniciativa “Demos el paso” de ONU Mujeres, es el denominado: “por un planeta 50-50 para 2030”, que busca poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

En esta agenda internacional, México asumió tres compromisos concretos: “a nivel ministerial, coordinará el trabajo nacional sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Promoverá una mayor responsabilidad compartida entre hombres y mujeres para mejorar el reparto de las tareas del hogar. Asimismo, intensificará medidas para evitar los embarazos de adolescentes y reducir la mortalidad materna.”



En México, además de impulsar el esfuerzo global HeForShe y los compromisos asumidos en la agenda “por un planeta 50-50 en 2030”, se han creado instituciones públicas especializadas en el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a erradicar la discriminación por género, fortalecer e impulsar la participación y desarrollo de las mujeres y niñas en todos los ámbitos y garantizar para ellas el acceso a una vida libre de violencia. Un ejemplo claro fue la publicación de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres en junio de 2001, la cual dio origen al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Por todo lo anterior, es necesario consolidar esos avances y aprovechar que se ha abierto una ventana de oportunidad sin precedentes para concretar la igualdad sustantiva en todos los aspectos del desarrollo de la mujer en México y analizar las áreas de oportunidad en los que aún no ha sido posible lograr avances destacados para el desarrollo de las mujeres.

El presente artículo se enfoca a una de dichas áreas de oportunidad: la participación de las mujeres en la Administración Pública Federal (APF); con un enfoque respecto de la ocupación de puestos directivos y cargos de alta responsabilidad en el sector público por mujeres, explorar la necesidad de aplicar medidas especiales de carácter temporal también conocidas como acciones afirmativas para incrementar el número de mujeres en esas posiciones y una breve reflexión respecto de cómo es posible conciliar las acciones afirmativas con el mérito y la profesionalización.

Participación de las mujeres en puestos directivos en la Administración Pública Federal

En los puestos políticos de libre designación

Este primer grupo comprende, las Secretarías de Estado que como el inciso lo señala, son puestos políticos designados libremente por el Presidente de la República en la conformación de su gabinete legal y comprende los sexenios que van de 1976 a 1982 del Presidente José López Portillo, por ser el primero en designar a una mujer como Secretaria de Estado, hasta el cuarto año del sexenio 2012-2018 del Presidente Enrique Peña Nieto.

En 1 de 20, incluye el Departamento del Distrito Federal, 5% de mujeres en un mismo momento) en 1976-1982

En 1980 durante el gobierno de José López Portillo, Rosa Luz Alegría fue la primera mujer en ocupar una Secretaría de Estado, siendo la cartera de Turismo.

Entre 1982 y 1988, no se registró el nombramiento de una mujer en cargos de esta naturaleza.

El (2 de 20, incluye el Departamento del Distrito Federal, 10% de mujeres en un mismo momento) 1988-1994

El (3 de 20, incluye el Departamento del Distrito Federal hasta 1997, 15% de mujeres en un mismo momento) 1994-2000

El (3 de 20 puestos, 15% de mujeres en un mismo momento) **2006**

El (4 de 20 puestos, 20% de mujeres Secretarias de Estado en un mismo momento) 2006-2012

El (3 de 20, 15% de Secretarias en un mismo momento) 2012-2016

En este lapso, hubo otras designaciones de mujeres en espacios públicos de primer nivel, concretamente en lo que se refiere al gabinete ampliado, pero se da cuenta sólo de las Secretarías de Estado. Así pues, aunque al paso del tiempo, la participación de las mujeres en los puestos de alta responsabilidad del gabinete presidencial se ha incrementado, su mayor alcance ha sido de un 20% en un mismo momento de la totalidad de los puestos durante el período de 2006 a 2012.

Si se revisa la participación de la mujer en el segundo nivel de mando, es decir el de las Subsecretarías de Estado, que son también posiciones políticas de libre designación del Presidente de la República para un año determinado, se puede apreciar un porcentaje bastante similar de participación, por ejemplo, según el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, en noviembre de 2009, el 22% del total de las Subsecretarías de Estado eran ocupadas por mujeres; según la misma fuente, hacia el final de ese sexenio (2006-2012), para mayo de 2012, ese porcentaje disminuyó al 13%, ya que solo 8 de 59 Subsecretarías estaban ocupadas por mujeres.

A la fecha, es decir durante el sexenio 2012-2018, el porcentaje de participación en el caso de las Secretarías de Estados encuentra en un 15%, con únicamente 3 mujeres como Secretarías de Estado y Titular de la Procuraduría General de la República; mientras que en los puestos de Subsecretarías de Estado, el porcentaje de participación femenina es de un 18.4%, ya que hay solamente 14 Subsecretarías de Estado de un total de 76 puestos de ese nivel.

Esta situación contrasta con las decisiones políticas de gobiernos de reciente formación como el de Canadá, cuyo Primer Ministro Justin Trudeau conformó un gobierno paritario en el cual, de las 30 carteras o Ministerios que le reportan directamente el 50%,¹³ fueron ocupados por mujeres; lo que podría entenderse como una acción afirmativa con un importante componente político y de cambio cultural, en materia de ocupación de los puestos políticos del más alto nivel.

Acciones Afirmativas vs Meritocracia

Una acción afirmativa o medida especial de carácter temporal¹⁹ pretende acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer, no se considerará discriminación, en términos de lo dispuesto por la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), y no entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; dichas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

“La palabra “mérito” viene del latín *meritum*, que significa ganarse, merecer o hacerse digno de algo.” El mérito como principio rector de la selección del personal público, tiene su régimen en la caída de las monarquías absolutistas y se antepone por naturaleza propia a dichos sistemas basados en el “privilegio”, que deviene también del latín *privilegium* y se define, por el Diccionario de la Lengua Española, como “Exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia...”.

En los sistemas democráticos modernos, la meritocracia es la base que sustenta a los servicios civiles o también llamados servicios profesionales, como modelos de gestión del personal en sus administraciones públicas. Ello implica que la ciudadanía tiene la posibilidad de participar de los asuntos públicos, no únicamente a través de los procesos electorales (votar y ser votado) sino, además, tiene el derecho a trabajar en el gobierno, siempre y cuando cumpla a cabalidad con los diversos requisitos legales y procedimentales que se hayan establecido, en igualdad de circunstancias y condiciones para todos aquellos que decidan participar.

La meritocracia es también la base de la profesionalización y un elemento de la mayor relevancia para el desarrollo de las personas que trabajan en la administración pública, pues implica que su ingreso, evaluación, desarrollo e incluso separación dependen exclusivamente de su desempeño profesional apegado a normas, criterios, plazos y estándares previamente establecidos; y bajo los principios de imparcialidad, objetividad, competencia y no discriminación.

Este importante aspecto en el diseño y puesta en marcha del servicio civil en México se hace evidente en el artículo 2 de La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que incluye en sus principios rectores: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Y es en el Reglamento de la Ley, en donde se definen los principios rectores, que para efectos de este artículo destacamos dos: Artículo 4. Competencia por Mérito: Es la valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales, y Equidad de Género: Es la igualdad de oportunidades para cualquier persona sin distinción de su sexo.

Por otra parte, el desarrollo de las mujeres en el ámbito laboral se enfrenta a dos fenómenos que lo limitan, son los llamados: “techo de cristal” y “suelo pegajoso” ambos relacionados con los roles de género predominantes, según los cuales, el hombre es el proveedor principal ante las necesidades del hogar y a ello dedica la mayor parte de su tiempo, y la mujer, aunque tenga una carrera profesional que atender, debe además de ello, hacerse cargo de la administración del hogar y del cuidado de los hijos e incluso familiares cercanos, dedicando a estas últimas actividades, no remuneradas, un porcentaje importante de su tiempo libre.

El trabajo en el sector público no está exento de dichos fenómenos, como ejemplo están las cifras que se han presentado en el apartado anterior que aunque no pueden ser de ninguna manera concluyentes, dada la información escasa y de mala calidad con que se cuenta respecto de la situación de las mujeres en el sector público federal; además resulta necesario realizar algún trabajo de campo para poder determinar las razones exactas que limitan esta participación de las mujeres en la gestión gubernamental, sí es posible apreciar que la brecha de género en dichos puestos es importante y que, como ya se ha señalado, la participación femenina en puestos de alta dirección sean éstos de libre designación o bien directivo-técnico, se ha estancado durante las últimas décadas y no ha logrado incrementarse.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el fenómeno no es privativo de México: “En todos los países, la representación femenina en los altos cargos y entre los empresarios sigue siendo baja. Por ejemplo, de 2008 a 2012, la proporción de mujeres al frente de las 500 empresas de la lista de Standard and Poor se mantuvo en el 4%. En los 27 países de la Unión Europea, solamente el 25% de las empresas que emplean personal son de propiedad de mujeres. En 2012, solo alrededor del 20% de las bancas en los parlamentos nacionales estaban ocupadas por mujeres. Y cuando las mujeres asumen cargos públicos de mayor jerarquía, suelen ocupar ministerios encargados de temas socioculturales más que aquellos con funciones en el área económica y otras áreas estratégicas clave (...). Asimismo, los datos a nivel microeconómico indican que los estereotipos de género pueden menoscabar la participación de las mujeres en la política.”

Esta situación es inquietante pues existen estudios que demuestran la importancia de incorporar mayor talento femenino en los puestos de alta dirección para aprovechar su potencial, enriquecer los procesos de toma de decisiones.

Diversos estudios comparativos del desempeño de empresas privadas y su correlación con la incorporación de mujeres a los puestos directivos, han demostrado que “las empresas con más mujeres en el Consejo tiene un desempeño estadísticamente superior que empresas similares” y también que “las empresas con diversidad de género tiene 15% más de probabilidades de superar a sus pares”.

Abundando un poco más sobre esta misma realidad, el FMI en su documento de análisis técnico señala: “McKinsey (muestra que las empresas con tres o más mujeres en los equipos gerenciales de alto nivel tienen un puntaje más alto en los nueve aspectos organizativos que guardan una relación positiva con la obtención de márgenes operativos más altos (por ejemplo: liderazgo, ambiente de trabajo y valores en el trabajo, coordinación y control) Este resultado está avalado por un estudio anterior realizado por Catalyst en el que se observa una correlación positiva entre la diversidad de género y el rendimiento financiero (retorno del capital accionario y retorno total para los accionistas).”

Si esto sucede en la iniciativa privada, no habría razón lógica para no esperar lo mismo en el desempeño de sector público, con la incorporación de más mujeres en los puestos directivos, a través de diversas medidas orientadas a equilibrar la ocupación de los dichos puestos para alcanzar la paridad.

Los escasos y dispersos datos a los que se ha podido tener acceso, permiten suponer que históricamente las mujeres no han logrado avanzar hacia los puestos directivos del sector público federal, lo que hace necesario analizar la posibilidad de implementar acciones afirmativas que corrijan esta situación y permitan incrementar la representación femenina en esas posiciones y superar estereotipos de género que impiden el desarrollo profesional de las funcionarias en México.

Por ello, una de las medidas que puede adoptarse es la implementación de acciones afirmativas por parte de la APF, concretamente el emitir convocatorias especiales del SPC para puestos de dirección de área, dirección general adjunta y dirección general, destinadas a ser ocupadas únicamente por mujeres, quienes tendrían que aprobar necesariamente las evaluaciones técnicas, psicométricas, de competencias y entrevistas que se requieran.

Es necesario romper paradigmas para avanzar en el empoderamiento de las mujeres en la APF y disminuir las disparidades de género en la ocupación de puestos directivos. Ello implica proponer modificaciones al artículo 32 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, para incorporar la figura de Convocatorias Especiales con Medidas Especiales de Carácter Temporal.

Todo lo anterior permite arribar a la interrogante central que se plantea este ensayo: ¿Implementar acciones afirmativas en el SPC es contrario al principio de competencia por mérito que lo rige?

Es común escuchar, cuando se habla de acciones afirmativas, que éstas pueden ser injustas, discriminatorias y sobre todo, que no privilegian la competencia por mérito e impiden un reclutamiento y selección objetivos que garanticen la contratación del personal más calificado.

Tales afirmaciones, no solamente son falsas, sino que refuerzan el estancamiento que vive el mercado laboral en general y del sector público en lo particular, en el avance hacia la igualdad de género. Además, refuerzan una cultura machista que limita el desarrollo profesional de la mujer y la apertura de oportunidades, lo que significa un desperdicio del capital humano que representan varios millones de mujeres.

Y es la propia Ley del SPC la que incorpora la equidad de género como uno de sus principios, por lo tanto, el marco normativo que regula este importante aspecto de la gestión pública en México, la administración y desarrollo de su personal, reconoce la necesidad de avanzar en la superación de estas disparidades en la ocupación de todos los puestos sujetos a dicha normatividad.

Las medidas especiales de carácter temporal, como su nombre lo dice, son de carácter transitorio y buscan superar o modificar una situación existente, mediante la aplicación de ciertas políticas, procesos, programa o acciones. Su objetivo es nivelar la participación de las mujeres a la par de la de los hombres y a partir de ahí sentar una base de desarrollo equitativo e incluyente, con visión de futuro, que permita que dichas medidas dejen de ser necesarias en el mediano y largo plazo; es decir, buscan acelerar la normalización de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

Los principios de competencia por mérito y equidad de género del SPC no son excluyentes ni se contraponen, por el contrario, deben ser vistos como complementarios y constituyen la base jurídica (previa reforma al Reglamento de la Ley que ya se comentó) para que las dependencias de la APF puedan emitir convocatorias especiales destinadas al reclutamiento, concurso, selección y designación de mujeres profesionistas que, a través de la aprobación de los diferentes procedimientos establecidos en las convocatorias, mediante los cuales acrediten su idoneidad con el puesto de que se trate, completen los cuadros directivos del sector público.

Las medidas especiales de carácter temporal son polémicas y su impacto no logra entenderse a cabalidad, pero son un instrumento fundamental para combatir la exclusión histórica (no más de un 20% de puestos políticos de libre designación en un período de 40 años es un buen ejemplo de ello) de las mujeres en los altos cargo políticos y directivo-técnico de la APF.

Las acciones afirmativas son una política de igualación sustantiva, en este caso, de procesos de reclutamiento, concurso, selección y designación de mujeres, tradicionalmente discriminadas por género en la dirección del sector público que, mediante el mecanismo propuesto de convocatoria especial puede operar el SPC, para asignar una cuota determinada de puestos a mujeres que cubran todo el proceso establecido en la normatividad del propio SPC.

Ello significa que no se designará a mujeres en los puestos, por el simple hecho de serlo, sino que se enfocarán los procesos de reclutamiento y concurso exclusivamente a mujeres; lo cual es absolutamente congruente con el principio de competencia por mérito.

Quienes critican el establecimiento de acciones afirmativas en el SPC y pugnan porque los puestos se asignen basados únicamente en criterios de capacidad y mérito, deberían estar en condiciones de sustentar, de la misma forma en que atacan las acciones afirmativas, que éstas dañan al sistema de competencia por mérito del SPC, el cual por cierto está muy lejos de ser perfecto tanto en su diseño como en su implementación, sino que adolece de graves carencias e inconsistencias que ponen en duda otros tres de los importantes principios que lo rigen: imparcialidad, legalidad y objetividad e incluso sus resultados, así como a la profesionalización del servicio público en su conjunto.

El mérito, visto desde la perspectiva de género, es condición necesaria, más no suficiente, para avanzar en la inclusión y desarrollo de las mujeres en el ámbito gubernamental y por ello el mérito, como construcción social, no puede ser el único criterio para el acceso a beneficios sociales.

Con base en lo anteriormente expuesto, es posible señalar que las acciones afirmativas y el mérito son dos principios complementarios y de indudable valor para alcanzar la paridad de género en las posiciones directivas de la gestión pública federal y que es necesario avanzar en la modificación del marco normativo del SPC para estar en condiciones de llevar a cabo dichas acciones afirmativas mediante el lanzamiento de convocatorias públicas especiales dirigidas únicamente a mujeres.

Como antecedente de esta propuesta es posible mencionar el Acuerdo CG224/2013 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 29 de agosto de 2013 por el que se aprobaron los “Lineamientos del concurso público 2013-2014 para ocupar cargos y puestos del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral como medida especial de carácter temporal”, mediante el cual se sometieron a concurso un total de 106 plazas de un total de 2,246 que integraban el Servicio Profesional Electoral y en dicho concurso únicamente podrían participar mujeres.

Esta medida, en su momento sujeta a controversia, fue analizada por Estefanía Vela, quien destaca los aspectos siguientes de la resolución de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: La medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin propuesto. La medida está directamente encaminada a remediar el problema para el cual fue diseñada, ya que “provocaría que el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasara del 21.80% al 25.20%, mientras que las plazas ocupadas por hombres pasarían del 78.20% al 74.80%.”

La medida es eficaz y se limita a lo objetivamente preciso. El Acuerdo, afirma la Sala, “circunscribe sus efectos exclusivamente a las plazas vacantes a las que esa propia determinación se refiere, sin afectar plazas ocupadas ni referirse a futuras vacantes.”



La medida es proporcional en sentido estricto, ya que los perjuicios que ocasiona no son desproporcionados con respecto a los objetivos perseguidos. La medida, sostiene la Sala, no implica que las mujeres por el sólo hecho de concursar, ocuparán las plazas. Tienen que cumplir con los requisitos establecidos para tales efectos. Esto implica que, si siguen existiendo plazas vacantes, estas pueden concursarse de una forma distinta. La Esto abriría la puerta una vez más para que los hombres concursen por las plazas que lleguen a estar disponibles.

El análisis de esta resolución permite suponer que la modificación propuesta al artículo 32 del Reglamento de la Ley del SPC, para incorporar la figura de convocatorias especiales, proporcionaría una base jurídica sólida que, previo análisis por franja de puesto directivo, respecto de la proporción de hombres y mujeres que la ocupan, definir en su caso la aplicación de medidas especiales de carácter temporal para nivelar la participación femenina en determinados grupos de puestos.

Avanzar hacia la igualdad sustantiva de las mujeres en la APF es un tema que requiere, como ya se ha visto, los siguientes factores: información estadística clara y oportuna para la toma de decisiones (de la cual por el momento el SPC no puede presumir); ajustes a la normatividad en la materia, la ruptura de paradigmas añejos respecto de la participación de las mujeres en los cargos públicos políticos o técnicos y, sobre todo, una clara voluntad política para continuar avanzado y derribando las barreras que la discriminación por género ha instalado a lo largo de muchos años en los marcos jurídicos, las estructuras decisorias y los procesos de gestión del talento en el sector público.

Conclusiones

No se cuenta con la información estadística actualizada, oportuna y suficiente del SPC en la APF, al menos de forma pública y accesible, que permita conocer la ocupación de puestos de alta dirección y mando medio por parte de mujeres, ni se cuenta tampoco con ningún otro tipo de información para el análisis y, más importante aún, la toma de decisiones sobre los temas de género en el SPC.

La limitada información de que dispone el ciudadano permite suponer que el porcentaje histórico de ocupación de puestos directivos por mujeres en el sector público federal, tanto los de libre designación como los directivo - técnicos, es bajo y se encuentra estancado desde hace varios años. Se requiere disponer de más información para estar en condiciones de sustentar esta idea.

El principio de mérito es condición necesaria más no suficiente para que el proceso de profesionalización del gobierno federal sea incluyente y elimine la discriminación por género para avanzar hacia una administración pública paritaria, sobre todo en los puestos directivos.

Los principios de competencia por mérito y equidad de género, entre otros, que guían la operación del SPC no se contraponen, sino que pueden complementarse para, mediante la aplicación de medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas, sea posible avanzar en la igualdad sustantiva dentro del sector público.

Para ello, es necesario hacer una modificación al reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a fin de crear la figura de convocatoria especial con acción afirmativa dirigida únicamente a mujeres para la ocupación de plazas de mando medio y superior.

I GUALDAD DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

06

Igualdad de Género en la Administración Pública

Arely Gómez González⁶

De la igualdad a la equidad en el espacio público

Resulta indispensable para cualquier análisis de la situación de las mujeres, en el ámbito de la administración pública o cualquier otro, partir de una breve revisión de términos clave que predominan en el discurso público. Quizá el de mayor relevancia en el tema es el de “igualdad”, pues tiende a plantearse, sin mayor precisión en su definición, como aquello que se persigue en la relación entre mujeres y hombres, así como entre ambos y el entorno socioeconómico, político y cultural.

⁶ Gómez González, Arely. Igualdad de Género en la Administración Pública. Instituto Nacional de administración pública. En: Revista de Administración Pública. Vol. LII. No. 1 (142), enero-abril del 2017. Págs. 25-46

En la evolución de su significado puede identificarse un proceso de precisión respecto a los objetivos y -particularmente- al análisis de los contextos en los que mujeres y hombres se desenvuelven. Esta evolución motivó, por ejemplo, la transición al término de “equidad”, que por un periodo tendió a suplir el término “igualdad”, para, recientemente, volver al uso de este último, pero clarificando sus diferencias respecto a las definiciones clásicas del mismo. En este primer capítulo, haremos una revisión de la evolución del concepto de igualdad, para clarificar el trayecto que el concepto ha seguido desde la “igualdad formal” hasta la “igualdad sustantiva”, pasando por el término de equidad. El análisis se hará, además, desde la perspectiva de los principios democráticos, partiendo de que éstos constituyen la base de la participación de mujeres y hombres en el espacio público y en la toma de decisiones, ya sea desde la ciudadanía, las instituciones y procesos políticos, o la administración pública, que es el tema que compete a este artículo.

En su acepción y uso predominante, el término igualdad puede simplificarse con la primera definición que da el Diccionario de la Real Academia Española: la igualdad como “conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad.” En el ámbito de lo público, como plantea Norberto Bobbio en su libro *Igualdad y libertad*, el análisis de la aplicación del concepto de igualdad debe contemplar dos variables: primera, igualdad entre quiénes, y, segunda, igualdad en qué.

En las democracias antiguas, en donde podemos identificar el primer uso del término “igualdad” como la base para una organización política participativa, ésta se refería a la igualdad de derechos entre individuos para participar en los procesos de deliberación y toma de decisiones político-administrativas. Desde esta perspectiva, no existe una diferencia considerable al concepto de igualdad en las democracias modernas.

La diferencia, sin embargo, se encontraba en la variable, siguiendo a Bobbio, de entre quiénes se postulaba la igualdad: las democracias de la antigüedad reconocían el derecho a la participación en términos de igualdad sólo a los hombres libres poseedores de tierras. Esclavos, extranjeros y mujeres eran excluidos, por considerarlos o bien incapaces, por su naturaleza, de tomar decisiones adecuadas (como en el caso de las mujeres y los esclavos) o bien por su falta de interés por el bien colectivo (como en el caso de los extranjeros). Desde la perspectiva de esos sistemas, hombres y mujeres no eran iguales y no podían, por lo anterior, tener el mismo derecho de participar en el diálogo y la toma de decisiones respecto a lo público.

Esto nos permite introducir, también, la noción de igualdad jurídica: a partir de la idea de una igualdad en la naturaleza o características entre varios individuos, éstos se considerarán como iguales ante la ley, es decir, no existirán leyes especiales para alguno o algunos de ellos o se darán excepciones a la aplicación de la ley o al ejercicio de los derechos que ésta les reconoce, salvo que exista un cambio en las condiciones de igualdad. En el caso de las democracias modernas, el reconocimiento de la igualdad entre los seres humanos como naturales poseedores de dignidad y derechos inalienables e inherentes a su condición humana es lo que justifica la igualdad ante la ley que reconoce dichos derechos.

Así, por ejemplo, el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”



Este principio es lo que se ha designado como igualdad formal: en tanto que todos los individuos son iguales, reconocer esa igualdad es no discriminar, y no discriminar implica eliminar cualquier trato diferenciado a algún o algunos individuos; es decir, la ley debe aplicarse de la misma forma (en términos de igualdad), a todas y todos los sujetos normativos que se ubiquen en el supuesto de la norma (implica *per se* la característica de generalidad de la ley). Esto, por ejemplo, tiene una estrecha relación con principios más precisos, como la igualdad ante los tribunales y el acceso a la justicia, la igualdad procesal o el principio de legalidad.

Esta noción de igualdad como igualdad formal puede ser concebida como la noción liberal del concepto, e implica que el Estado no puede restringir a ningún individuo el ejercicio de sus derechos, que han sido reconocidos por la ley. En pocas palabras, podría definirse como el reconocimiento a todo individuo de ejercer su derecho a ejercer sus derechos. La libertad que esta condición garantiza puede equipararse al concepto, por ejemplo, de libertad negativa, a la no interferencia, a la posibilidad de actuar como mejor nos parezca: “Normalmente se dice que soy libre en la medida en que ningún hombre ni ningún grupo de hombres interfieren en mi actividad (...) la libertad política es, simplemente, el espacio en el que un hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros.”

Sin embargo, esta igualdad formal y la libertad negativa que, teóricamente al menos, garantiza, no generó los beneficios que la perspectiva liberal preveía. Al fin, garantizar el ejercicio de los derechos no implica, directamente, que dichos derechos *puedan efectivamente* ser ejercidos, pues las condiciones particulares de cada individuo definen precisamente sus posibilidades. Como diría, sarcásticamente, Anatole France en el siglo XIX, en el contexto del liberalismo francés: “Todos los pobres tienen la libertad de morirse de hambre bajo los puentes de París.”

Esta crítica a la igualdad formal ha dado paso al concepto de *igualdad sustantiva*, también conocida como “igualdad de hecho” o “igualdad de facto”, que alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano socioeconómico, político y cultural restringen las posibilidades efectivas del disfrute de los derechos, al suponer una desigualdad de condiciones.

La igualdad sustantiva requiere, entonces, la modificación de las circunstancias que impiden a las personas ejercer plenamente sus derechos y tener acceso a oportunidades de desarrollo mediante medidas estructurales, legales o de política pública. Complementario a esta noción, además, encontramos los conceptos de igualdad de oportunidades e igualdad de resultados.

La igualdad de oportunidades refiere a las medidas antidiscriminatorias, pues considera que las personas no cuentan con las mismas oportunidades, por lo que se hace necesario adoptar medidas que tiendan a reducir las brechas de desigualdad. En la medida en la que las condiciones son desiguales, es decir, discriminatorias, se requieren acciones que impulsen el trato diferenciado, de manera que por un lado se eliminen las condiciones discriminatorias del contexto y, por otro, se nivelen las oportunidades de desarrollo y bienestar entre las personas.

Por su parte, la igualdad de resultados es vista como la culminación lógica de la igualdad sustantiva o de facto. Estos resultados pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo; es decir, pueden manifestarse en que, en diferentes campos, las personas disfruten de beneficios proporcionalmente similares, como, por ejemplo, el que disfruten de los mismos niveles salariales por el desempeño de trabajos iguales o de igual valor, o que exista, refiriéndonos al caso específico que nos ocupa, igualdad en la participación dentro de los procesos de deliberación y toma de decisiones públicas.

Como puede observarse, el principio de igualdad y no discriminación se desenvuelve desde lo puramente abstracto y formal, que considera a todos los seres humanos como inherentemente iguales, hasta buscar una igualdad que se manifieste en la realidad.

Cuando no existe igualdad formal estamos en presencia de una discriminación directa. Asimismo, cuando no existe igualdad sustantiva, nos encontramos ante una discriminación indirecta.

Abordando en específico los derechos de las mujeres, históricamente se ha tenido que luchar contra una preconcepción basada en el sexo, asumiendo que lo que las mujeres poseen es una cierta constitución racional-afectiva que las torna incapaces de ejercer ciudadanía: son, se pensaba, incapaces de tomar decisiones adecuadas por el bien de la comunidad. De ahí la negativa a la participación política por medio del sufragio, o la necesidad de autorización de los hombres que la rodeaban, ya fueran padres, hermanos o esposos para acceder a la vida laboral o realizar trabajos ajenos al doméstico.

Estamos ante una concepción que parte de estereotipos de cómo las mujeres son y cómo las mujeres “deben ser”, los cuales limitan su autonomía sexual, laboral y desde luego sus posibilidades - más allá, justamente, de contar con la libertad para hacerlo - de participar en la vida pública. Retomando los conceptos revisados hasta aquí, estos estereotipos constituyen elementos contextuales que impiden, aun existiendo una igualdad formal, la consolidación de una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

En el marco jurídico, como se verá más adelante se han realizado grandes avances en materia de igualdad, sin embargo, aún queda mucho por hacer, como lo ha explicado en su observación número 25 el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer: En opinión del Comité, un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además, la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico entre mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer.

El propio Comité establece también la diferencia entre “equidad” e “igualdad” de género, términos que durante algún tiempo se utilizaron de manera indistinta en cuestiones relativas a la aplicación de la perspectiva de género. Los términos transmiten mensajes distintos, y su uso simultáneo puede dar lugar a una confusión conceptual.

Los términos “equidad” e “igualdad” no se deben utilizar como sinónimos. “Equidad es un principio ético-normativo asociado a la idea de justicia; la equidad trata de cubrir las necesidades e intereses de personas que son diferentes, especialmente de aquellas que están en desventaja. Es una medida dirigida a cubrir los déficits históricos y sociales de las desigualdades por razón de género”. En otras palabras, la equidad es una medida necesaria para el logro de la igualdad.

En el ámbito de lo público, el logro del objetivo de la igualdad sustantiva exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer. En este sentido, ahora se analizará la diferencia que existe entre el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres y su efectiva participación en la esfera pública.

Género, administración pública y espacio público

Las mujeres se ven con frecuencia privadas del disfrute de sus derechos humanos en pie de igualdad, en especial debido a la condición inferior que les asignan la tradición y las costumbres o como consecuencia de discriminación abierta o encubierta. Muchas mujeres sufren diversas formas de discriminación al combinarse los motivos de sexo con factores como la raza, el color, el idioma, la religión, las opiniones políticas u otras, el origen nacional o social, el nivel económico, el nacimiento u otros factores como la edad, la pertenencia étnica, la presencia de discapacidad, el estado civil, la condición de refugiada o migrante, y muchas otras condiciones que injustamente agravan la situación de desventaja.

La exclusión social se configura en torno a las fronteras de acceso a los espacios privilegiados en los que una persona se encuentra o no. Se trata de los espacios de participación en la esfera social, económica y política. La exclusión ocurre cuando alguna de las esferas de integración social se rompe: en la vida familiar y comunitaria, en el mercado laboral, en los derechos de ciudadanía, en el sistema de protección social, en el acceso a los recursos y el conocimiento, en los problemas de salud o en la participación política.

En el caso de las mujeres, la exclusión se origina a partir del sistema del patriarcado que se define como “...la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y los/las niños/as de la familia, dominio que se extiende a la sociedad en general. El patriarcado implica que los hombres tienen poder en todas las instituciones importantes de la sociedad y que se priva a las mujeres del acceso a las mismas, lo que no implica directamente que las mujeres no tengan ningún tipo de poder, ni de derechos, influencias o recursos.

Las ideologías patriarcales no sólo construyen las diferencias entre hombres y mujeres, sino que las construyen de manera que la inferioridad de éstas es entendida como biológicamente inherente o natural. Una ideología “sexual” sería entonces, un sistema de creencias que no sólo explica las relaciones y diferencias entre hombres y mujeres, sino que toma a uno de los sexos como parámetro de lo humano. Basándose en este parámetro, el sistema especifica derechos y responsabilidades, así como restricciones y recompensas, desiguales en perjuicio del sexo que es entendido como inferior.

Las ideologías patriarcales no sólo afectan a las mujeres al ubicarlas en un plano de inferioridad en la mayoría de los ámbitos de la vida, sino que restringen y limitan también a los hombres, a pesar de su estatus de privilegio. En efecto, al asignar a las mujeres un conjunto de características, comportamientos y roles “propios de su sexo”, los hombres quedan obligados a prescindir de estos roles, comportamientos y características y a tensar al máximo sus diferencias con ellas.

Esta manera de ver la realidad excluyó tradicionalmente y sigue excluyendo a las mujeres en diferentes ámbitos. El acceso al empleo y a las condiciones laborales sigue siendo desigual para hombres y mujeres en la gran mayoría de las sociedades. La tasa de empleo femenino continúa siendo inferior al masculino, aunque la brecha entre ambos se ha ido reduciendo en algunos países. Todavía sigue siendo una meta la eliminación de las diferencias en remuneración, en la segregación ocupacional y la poca presencia de las mujeres en los puestos de dirección. Además, éstas son más vulnerables al desempleo y a la inactividad económica, sobre todo en los niveles educativos bajos y en edades avanzadas. El desempleo de larga duración es más frecuente entre mujeres que entre los hombres. En conjunto, estas situaciones hacen que las mujeres estén más expuestas al riesgo de pobreza por su posición de desventaja en el mercado laboral.

Por otro lado, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte del trabajo doméstico y el cuidado de la familia, limitando sus posibilidades de acceso a puestos de responsabilidad. La conciliación de la vida familiar con la laboral sigue siendo más difícil para las mujeres, encontrándose pocos recursos sociales que puedan mitigar esta dificultad, sobre todo en las familias de bajos ingresos. Las familias monoparentales, además, siguen siendo sostenidas predominantemente por mujeres.

Por otra parte, son las mujeres las que se encargan mayoritariamente del cuidado de los niños, de las personas mayores y de las personas discapacitadas. Todavía persiste en las sociedades la idea de que los principales roles de las mujeres son los de madres y esposas, lo que refiere, en el fondo, a un rol de cuidado, procuración y atención, lo que explicará, como se verá más adelante, su prevalencia, dentro del servicio público, en puestos de asistencia.

La creencia de que las mujeres deben asumir como principal responsabilidad la atención a los niños y ocuparse de las tareas del sostenimiento del hogar, y el que esto implique que la participación del hombre se dé sólo en casos extraordinarios, impide una redistribución del tiempo equitativa. Por otra parte, la valoración jerarquizada de las tareas realizadas por mujeres y hombres supone una infravaloración y poco reconocimiento de la contribución de las mujeres a las sociedades.

En otro aspecto, las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres pueden producir desigualdades en la salud. Las mujeres tienen una peor percepción de su salud, tienen más probabilidades de contagiarse en sus relaciones heterosexuales y más de sufrir agresiones y lesiones como víctimas de la violencia.

En el ámbito educativo las mujeres alcanzan resultados más exitosos en algunas esferas educativas que los hombres; sin embargo, sigue habiendo una segregación en los estudios que cursan, relacionados con los estereotipos predominantes y atraviesan muchas dificultades por cuestiones de género en el desarrollo de su carrera profesional.

En la toma de decisiones y la participación política todavía queda mucho por avanzar. La presencia de las mujeres como tomadoras de decisiones de primer nivel jerárquico como titulares de poderes, gobernadoras, secretarías de estado, congresistas, presidentas municipales, embajadoras, o en altos cargos de la administración pública o en el Poder Judicial, en comparación con el predominio de los hombres, presenta una brecha importante a pesar de los esfuerzos que, desde la sociedad civil, la acción política y el trabajo legislativo se han realizado.

Desde la antigüedad, la filosofía occidental ha planteado la idea de la inferioridad de la mujer para describir la diferencia entre los sexos. Para Platón, el Demiurgo había creado humanos hombres, pero como algunos de ellos fueron cobardes reencarnaron en mujeres. Afirmaba que, de las tres almas características de los humanos, la racional, la irascible y la concupiscible, esta última era la que predominaba en las mujeres y era responsable de los bajos apetitos que, de acuerdo al filósofo, las caracterizaba.

Para Aristóteles, la inferioridad de las mujeres era un hecho natural, que su alma estaba dominada por el aspecto emotivo, en lugar del racional, dominante en el varón. Una mujer virtuosa era una mujer sujeta a su padre primero y a su marido después. En la Edad Media se conserva el criterio aristotélico y se considera a la mujer sólo como receptora de la fecundidad, depositaria también de la figura del amor terreno a conquistar por los caballeros.

En el Renacimiento toma fuerza la imagen que el cristianismo sostenía a través del mito bíblico de Eva: la mujer como inferior en tanto fragmento del cuerpo del hombre y maldita en tanto culpable del pecado original; sentando las bases para el creciente culto a la Virgen María.

A través de la medicalización del cuerpo de las mujeres, el siglo XIX reconoce su papel en la reproducción y hará de la histeria, la enfermedad femenina por excelencia, conservando las ideas de la debilidad femenina según la teoría de los temperamentos y los misterios de la matriz.

En los diferentes discursos religiosos, médicos o filosóficos, persiste la idea de la naturaleza masculina como superior. En la actualidad subsisten, más o menos disfrazados, los mismos preconceptos que califican lo femenino como imperfecto e incompleto, más allá de que en este siglo el feminismo y los estudios académicos de género impugnaron de modo radical estos saberes.

Se distingue claramente que hay rasgos asociados con la sexualidad masculina que son solicitados para lograr éxito en puestos claves de la administración, estimándose que hay rasgos definidos dentro de los estereotipos como propiamente femeninos que pueden llegar a ser inadecuados con los que corresponden a los de un buen administrador. Esa cuestión sexual conduce en el momento de seleccionar mujeres para desempeñar cargos políticos, y que se les encasillen, dentro de las categorías de lo emotivo o el cuidado, en áreas de cultura, educación o acción social, y no con defensa, fiscales, de política económica o política interna, por considerarlas “disminuidas” o sin carácter o sin la racionalidad y objetividad necesaria para afrontar la delincuencia, tomar decisiones presupuestarias, establecer negociaciones políticas o comerciales, etc.

Para Max Weber, que puede considerarse como el padre de la visión moderna de la administración pública, una de las características propias del funcionario democrático es su sentido de mesura, cualidad opuesta a la preconcepción respecto a las mujeres como erráticas y de conducta poco calculable, en oposición a la racionalidad burocrática de los hombres.

En general, como corolario de esa discriminación, las políticas públicas destinadas a la mujer la estiman en situaciones de riesgo como indefensa, golpeada o casi incapaz.

La “función de apoyo” de las mujeres en el aparato administrativo.

Aunque cada vez hay más mujeres en la administración pública, la generalidad se dedica a funciones de apoyo, desarrollando tareas rutinarias y que demandan poco de su capacidad intelectual. A decir de Gina Zabludowsky, la asignación de puestos en la organización reproduce la diferenciación de roles característica de las relaciones domésticas entre hombres y mujeres, en consecuencia, “[el] tipo de trabajo secretarial desarrollado por las mujeres suele ser a la vez el más rutinario y el que provee las relaciones más personalizadas. La determinación de las funciones a realizar y el reconocimiento que de ellas se desprende, a menudo no se derivan de principios generales ni de habilidades y tareas objetivas establecidas por la organización, sino de la relación individual con el jefe directo y de sus propios criterios para valorar el trabajo.”

¿Dónde se encuentran las mujeres en la Administración Pública?

En México, cerca del 50% de quienes formamos parte de la administración pública somos mujeres, pero solamente el 29% de ellas se colocan en niveles de toma de decisiones. Las mujeres tienden a contar con puestos de menor rango, con menos prestigio y sueldos más bajos. Son sectores dentro de la administración pública que tradicionalmente se consideran sectores “ligeros” o feminizados, como cultura, educación, salud y turismo. Como ya hemos venido argumentando, la eliminación de las prácticas discriminatorias no ha producido, directamente, una mejora sustantiva en el grado de participación de las mujeres, a través de lo que puede pensarse como formas más sutiles e incluso legales de discriminación: “Si bien un modelo legal contra la discriminación basada en la prohibición de prácticas discriminatorias ha demostrado ser exitoso en la eliminación de las formas más flagrantes de discriminación, ha tenido menos éxito con las formas más sutiles, como la segregación ocupacional. En contextos de gestión, quienes son responsables de la toma de decisiones generalmente ven a las mujeres como más adecuadas para empleos en el ámbito de las relaciones humanas.”

En términos de tipos de empleo, las mujeres ocupan generalmente más puestos administrativos y de apoyo que profesionales. Asimismo, las mujeres tienden a ocupar puestos de corto plazo y temporales, dificultando sus posibilidades de capacitación y desarrollo para puestos de niveles más altos.

Obstáculos para la participación igualitaria en la Administración Pública.

En los países donde las mujeres tienen igual acceso a la educación, no está garantizada una mayor representación en la Administración Pública y, en especial, en puestos de decisiones debido a obstáculos como la discriminación sistemática de género, las posibilidades de conciliación vida-trabajo y, restricciones y construcciones socioculturales sistémicas de género que afectan la toma de decisiones personales y profesionales. Una encuesta a cerca de 1200 ejecutivas y ejecutivos en diversas regiones del mundo, por ejemplo, mostró que una cantidad sustancialmente mayor de mujeres que de hombres informó haber bajado sus aspiraciones profesionales para atender asuntos personales y familiares.

En México, aun cuando más mujeres que hombres completan la educación media, su participación en puestos de deliberación y toma de decisiones dentro de la administración pública no alcanza el 30%.

Brechas en adopción e implementación de políticas y marcos legales favorecedores

A pesar del marco legal internacional actual, las legislaciones y políticas nacionales continúan siendo discriminatorias y teniendo impactos diferenciales en las mujeres. En algunos casos no se utiliza lenguaje incluyente y, en otros, se neutraliza tanto que colocan en desventaja a las mujeres ya que no tienen en cuenta las diferencias biológicas de éstas y/o diferencias que existen debido a estereotipos, expectativas, actitudes y discriminación histórica de género.



Pocas administraciones públicas cuentan con acciones afirmativas, aun cuando la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW lo exige. El no armonizar leyes y políticas relevantes para la igualdad y paridad de género nacionales con las leyes para personal de servicio público y la legislatura local, hace que no estén cubiertos estos grupos con las mismas garantías. Asimismo, sin una declaración clara de paridad, o representación mínima de 40% de mujeres, la implementación de un equilibrio de género en la administración pública corre el riesgo de no lograrse.

Culturas organizativas discriminatorias y poco comprensivas dentro de la Administración Pública.

Supuestos como el que las personas dispuestas a comprometerse y asumir responsabilidades cada vez mayores tendrán una carrera constante de empleo de jornada completa, o que la mujer que cree que su carrera es importante es quien decide no tener hijas o hijos, hace que las mujeres madres, sean consideradas generalmente para puestos de medias jornadas con oportunidades de capacitación y crecimiento muy limitadas.

En cuanto a contrataciones, las campañas de difusión y la descripción de puestos pueden poseer un sesgo de género previo lo que excluye a las mujeres y puede ser desalentador para ellas. En otras ocasiones, además, en la evaluación para la contratación, los paneles suelen estar integrados predominantemente por hombres que no poseen capacitación alguna en cuestiones de género y generalmente estarán influenciados por los prejuicios descritos.

Las regulaciones y políticas siguen sistemáticamente discriminando a las mujeres en cuanto a pagos y beneficios como jubilaciones y subsidios. Sobre el liderazgo, las mujeres son calificadas con características como obediencia, emoción, dedicación y moderación, todas ellas consideradas como inadecuadas para el liderazgo. Las mujeres que logran llegar a puestos de liderazgo, además, son desafortunadamente vistas negativamente en ciertos estereotipos como mujeres ambiciosas y ávidas de poder en lugar de ser consideradas mujeres con valor y determinación.

Es común, también, que se tome la decisión de no invertir en las capacidades de las mujeres según la percepción de que sería una pérdida de recursos públicos ya que es probable que una mujer se vaya por razones familiares. Si la capacitación se realiza a través de la designación, los estereotipos de género pueden hacer que las mujeres sean enviadas a cursos de “asuntos de mujeres”, pero serán excluidas de capacitación especializada o de liderazgo.

Las culturas institucionales que no penalizan el sexismo y el acoso representan importantes barreras para la confianza y el progreso de las mujeres en la Administración Pública. Aquellas mujeres que ingresan a ocupaciones tradicionalmente dominadas por el hombre, donde su presencia desafía la cultura masculina, pueden correr un riesgo mayor al acoso. Falta información sobre la incidencia del acoso sexual y muchas víctimas no saben cómo denunciar, o no desean hacerlo por miedo a la victimización y por la dificultad de probar el acoso sexual. Muchas veces las disposiciones específicas para eliminar y castigar el acoso existen, pero su implementación no es congruente.

Si las mujeres están infrarrepresentadas en puestos de decisión, la explicación más conveniente psicológicamente, y en arreglo a los prejuicios existentes, es que no tienen las aptitudes o el compromiso necesarios. Estas percepciones pueden, a su vez, evitar que las mujeres obtengan tareas que demostrarían sus aptitudes, y así se establece un círculo vicioso de exclusión en el que los prejuicios parecieran confirmarse.

Otro factor influyente es la cultura de “trabajar muchas horas”, un requisito no escrito para demostrar compromiso con la organización al trabajar más de las horas contractuales, aun cuando trabajar más horas no necesariamente coincide con un énfasis en resultados y eficacia.

Esto resulta problemático para mujeres que típicamente asumen la responsabilidad de la familia, lo que les ocasiona presiones de tiempo que pesan sobre ellas mucho más alto que a los hombres.

Las ideologías familiares con sesgo de género influyen en la forma en que las mujeres manejan sus carreras, los empleos que asumen, las profesiones que eligen y las decisiones que toman para equilibrar el trabajo remunerado y el no remunerado (familia/hogar). Incluso cuando se cuenta con servicios de guardería de calidad e infraestructura social que ayudan a la conciliación, la cultura institucional en la Administración Pública (muchas horas de trabajo y la consideración del equilibrio entre el trabajo y la vida personal como asuntos de mujeres) puede ocasionar que estas medidas no se utilicen, especialmente por parte de los hombres y en niveles superiores.

LA

INSTITUCIONALIZ ACIÓN DEL GÉNERO EN MÉXICO

07

La Institucionalización del Género en México

Sandra Carmona⁷

El Gobierno de México se comprometió internacionalmente a realizar acciones tendientes a reducir la iniquidad que vulnera a la mujer, mediante la institucionalización de la perspectiva de género. En virtud de lo anterior, durante las últimas décadas se ha desplegado un conjunto de acciones fundamentales para garantizar a las mujeres el acceso de manera equitativa a las oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud, entre otras, con la finalidad de eliminar la posición de desventaja social y vulnerabilidad de las mujeres, la cual limita sus potencialidades y su desarrollo económico y social.

⁷ Carmona, Sandra. La institucionalización del género en México. En: Revista de El colegio de San Luis. Nueva época. Año V. No. 9, enero-junio del 2015. Págs. 220-239

Para asegurar la equidad entre hombres y mujeres, el Gobierno de México incorporó la perspectiva de género en las políticas públicas, lo cual constituyó un enorme avance en materia de equidad en dos sentidos. Por un lado, se asumió la responsabilidad de que existen decisiones políticas no intencionales que tienen impactos diferenciales en sus resultados debido a que las condiciones de inicio entre hombres y mujeres son desiguales (tanto socioeconómicas y políticas como culturales), aun cuando estas consecuencias no estén previstas ni se deseen. Por el otro lado, esta incorporación involucró la delimitación de necesidades específicas de atención para hombres y mujeres por parte del Estado. A partir de ello, el diseño de las políticas debió comprender el análisis de los factores que determinan las diferencias entre hombres y mujeres desde lo biológico, lo psicológico y lo social, las relaciones entre ambos y su participación social, para poder contrarrestar las situaciones de desventaja que pudieran incidir en el desarrollo y el bienestar en la sociedad. Posteriormente, se incluyó el concepto de equidad de género en la agenda política y la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales y entre los géneros, para garantizar que todos los ciudadanos tengan las mismas oportunidades en los diferentes ámbitos.

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en México en pro de la igualdad entre hombres y mujeres. Se indagará sobre las acciones realizadas por instancias internacionales que orientaron las políticas en México, la voluntad política nacional, el marco jurídico que sustenta la equidad, los mecanismos nacionales que instauran y encausan la transversalidad del género en las políticas públicas. Posteriormente, se reflexionará sobre el desarrollo de la institucionalización de la perspectiva de género en México de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer y plasmados en la Plataforma de Acción. A continuación, se presentará la plataforma internacional que marcó la pauta en pro de la equidad entre hombres y mujeres.

Antecedentes: plataforma internacional

En 1945 surgió el compromiso de trabajar en pro de la igualdad entre hombres y mujeres en el nivel internacional, centrando los esfuerzos en igualar los derechos jurídicos y civiles, y al mismo tiempo reunir información sobre la condición jurídica y social de la mujer en todo el mundo. Con el transcurso del tiempo, se observó que, en la mayoría de los países comprometidos, la igualdad jurídica no representaba un mecanismo suficiente para garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, ni para alcanzar la plena igualdad y participación de la mujer en la vida social, política, económica y cultural.

Fue en 1975 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró ese año como el Año Internacional de la Mujer y decidió convocar a una Conferencia Mundial, con sede en México, con el propósito de reunir a los países comprometidos para plantear estrategias comunes que permitieran avanzar en beneficio de la igualdad de derechos y participación de la mujer. Los ejes temáticos del Plan de Acción 1975 fueron igualdad, desarrollo y paz. Como una respuesta a dicho compromiso, la Asamblea proclamó el periodo entre 1976 y 1985 como el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, con la intención de unir esfuerzos y promover el avance de las mujeres a escala mundial en tres dimensiones a): la igualdad plena de género y la eliminación de la discriminación por motivos de género; b) la integración y plena participación de las mujeres en el desarrollo, y c) la contribución activa de las mujeres al fortalecimiento de la paz mundial.

Después de cinco años de trabajo de la Comisión Social y Jurídica de la Mujer se aprobó La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el 18 de diciembre de 1979. La Convención constituyó el instrumento legal más importante para la promoción de la igualdad de derecho de la mujer en todas las esferas sociales, e instauró el derecho de las mujeres al acceso al empleo, a la educación y a las actividades económicas sin discriminación. A su vez, se decretó que la función procreadora de la mujer no debería ser causa de discriminación, y estableció el derecho de la mujer a decidir libre y responsablemente el número de hijos y el intervalo entre los nacimientos. Además, se amplió el concepto de los derechos humanos al reconocer el papel desempeñado por la cultura y la tradición en la limitación del ejercicio de los derechos fundamentales de la mujer.



La Segunda Conferencia Mundial, realizada en Copenhague en 1980, convocó a los países miembros a evaluar el Plan de Acción de 1975 según los avances obtenidos por los gobiernos y la comunidad internacional hacia el logro de las metas planteadas cinco años antes. A pesar de los progresos obtenidos, todavía persistían dificultades entre los derechos garantizados y la capacidad de la mujer para ejercer dichos derechos. Para corregir tal situación se estableció el Programa de Acción de Copenhague, el cual priorizó tres áreas de atención educación, empleo y salud con el propósito de proseguir y alcanzar las amplias metas de igualdad, desarrollo y paz. Además, se sugirió también a los Estados intensificar las medidas nacionales para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y al control de los bienes, así como mejoras en los derechos de la mujer a la herencia y la patria potestad. En Copenhague se interpretó la igualdad no sólo en el sentido de igualdad jurídica, sino también de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para la participación de las mujeres en el desarrollo, como beneficiarias y como agentes activos.

En la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985, se convocó a los países miembros a evaluar los avances del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer. De la información obtenida en la evaluación se encontró que la igualdad jurídica y social de las mujeres solamente había favorecido a una minoría, por lo que los esfuerzos realizados para reducir la discriminación fueron insuficientes y no se alcanzaron los objetivos propuestos. La comprensión de esa situación obligó a adoptar un nuevo enfoque para superar los obstáculos y lograr la igualdad de la mujer; esta situación se concretó en el Programa de Acción de Nairobi, en el cual se determinó el impulso para alcanzar la igualdad según las prioridades de cada gobierno, centrando la atención en las medidas constitucionales y jurídicas, en la igualdad en la toma de decisiones y en la participación social y política de la mujer. En Nairobi se reconoció que la participación de la mujer en la adopción de decisiones y en la gestión, no sólo constituía un derecho legítimo, sino que asimismo se trataba de una necesidad política y social que debería ser incorporada en todas las instituciones de la sociedad.

Tiempo después, en 1995 se celebró la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín, en la cual se reconoció la necesidad de introducir la perspectiva de género en las políticas y en la administración pública, lo cual permitiría fortalecer plenamente el papel activo de la mujer en igualdad con el hombre en todas las áreas y etapas de la vida. A partir de ello, los gobiernos se comprometieron a transversalizar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas, procesos de planificación y de adopción de decisiones, es decir, cada estrategia y acción implementada por parte del gobierno deberá tener un análisis previo de los efectos sobre hombres y mujeres de manera diferencial y de las necesidades de éstos, para adoptar cualquier decisión.

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género en nuestro país ha tenido un desarrollo paulatino, su evolución se ha visto influida por las cuatro conferencias mundiales que han marcado la pauta y han orientado las acciones en pro de la igualdad entre hombres y mujeres. En particular, en la Conferencia de Pekín, el Gobierno de México se comprometió y ratificó su responsabilidad de atender el tema de la equidad entre hombres y mujeres mediante la institucionalización de la perspectiva de género y la ejecución de políticas que impulsen la equidad de género en los diversos ámbitos de la administración pública. Como punto de partida, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconoció que las iniquidades y desigualdades entre hombres y mujeres son evidentes en los diversos ámbitos, desde el urbano/rural, regional, social, económico, institucional, cultural, hasta el familiar. Además, se advirtió que la iniquidad de género se refleja en las condiciones de dependencia, subordinación, exclusión, discriminación y violencia que vive la mujer en México y en las formas desiguales de relación entre mujeres y hombres. Como voluntad política, se incorporó la equidad y la igualdad de oportunidades como fundamento rector de las políticas públicas y se creó un mecanismo institucional nacional para que funcionara como rector de la política de género, lo cual dio lugar a la creación del Instituto Nacional de las Mujeres en enero de 2001.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) nació como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el desempeño de la política de género. Al INMUJERES le compete la promoción y el fomento de las condiciones para la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres; tiene a su cargo la comisión, el monitoreo y la evaluación del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación entre Mujeres y Hombres (PROEQUIDAD), el cual contribuye al cumplimiento de los tres ejes rectores del PND 2000-2006, que son humanismo, equidad y cambio. Los principales objetivos del PROEQUIDAD son incorporar la perspectiva de género en los planes y programas de la Administración Pública Federal; determinar e impulsar un marco jurídico nacional sobre derechos para las mujeres y las niñas; fomentar la igualdad de oportunidades económicas, educativas, de salud, de poder y toma de decisiones para hombres y mujeres; prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, y fomentar una imagen equilibrada y respetuosa de las mujeres sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.

A partir de ello, el Instituto Nacional de las Mujeres, de conformidad con el artículo 4o de su ley, fundamentado en la Ley de Planeación, que se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promueve y fomenta las condiciones que posibilitan la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los sexos, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país. Los criterios que utiliza para evitar la discriminación son la transversalidad de género en las políticas públicas, el federalismo para fortalecer a las instancias responsables de la equidad de género en los estados y la vinculación con la sociedad civil.

Para llevar a cabo la transversalidad de género en las políticas públicas se diseñó el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal, el cual propone el compromiso político de desarrollar las condiciones de respeto a los derechos humanos de las mujeres por parte de todos los actores; el fortalecimiento de una Administración Pública Federal equitativa y democrática; la correspondencia entre los acuerdos internacionales, la legislación federal, las legislaciones estatales, y la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas.

El Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal tiene como objetivos formular políticas, leyes, normas y acciones específicas de intervención para el logro de relaciones equitativas; desarrollar instrumentos técnicos y metodológicos capaces de incorporar la perspectiva de género en la planeación, seguimiento y evaluación de programas; sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos sobre el impacto diferenciado de la gestión gubernamental, y disponer de recursos económicos suficientes para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas institucionales de equidad de género.

Posteriormente, en 2005 se creó el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG), con el objetivo de apoyar el trabajo legislativo desde la perspectiva de género y de los derechos humanos. Al CEAMEG le compete también el análisis, la revisión y la evaluación de la efectividad de las políticas públicas, con el propósito de retroalimentar las acciones en pro de la equidad y vigilar el ejercicio del gasto destinado a las mismas acciones, buscando mayor equidad de género en su distribución.

En 2006, el CEAMEG logró un avance legislativo importante con la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH), la cual reglamenta el derecho a la igualdad jurídica de la mujer y plantea los lineamientos y mecanismos institucionales que han de cumplir la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Esta ley faculta, a su vez, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para observar el seguimiento, la evaluación y el curso de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En 2007, la Comisión de Equidad de Género, tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados, realizó otro avance legislativo importante al aprobar la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Esta ley es la primera ley en Iberoamérica en definir desde la perspectiva de género y de los derechos humanos de las mujeres las diferentes modalidades de la violencia familiar, institucional, laboral, comunitaria y feminicida y en instaurar los mecanismos para la erradicación de cada una. Asimismo, introdujo la figura “alerta de violencia de género”, tendiente a poner en marcha los mecanismos de protección de los derechos humanos de las mujeres.

En ese mismo año se instaló el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, cuyo objetivo es coordinar la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Lo integran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas y el Instituto Nacional de las Mujeres, que ocupa la Secretaría Ejecutiva del Sistema. El Sistema inició sus funciones el 3 de abril de 2007, y a la fecha se ha replicado en 19 de las 32 entidades federativas del país.

A su vez, para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en los medios masivos de comunicación se determinó, en la Ley Federal de Radio y Televisión, que a la Federación le corresponde vigilar que los medios de comunicación no promuevan imágenes estereotipadas de mujeres y hombres, y eliminen los patrones de conducta generadores de violencia al proyectar imágenes equilibradas y no estereotipadas de la mujer. Asimismo, se hace referencia a la ineludible incorporación de cambios que orienten a la radio y a la televisión a fortalecer la solidaridad, la equidad de género y el respeto de los derechos de los grupos vulnerable.

En conformidad con dicha ley, en el PND 2007-2012 se estableció, como voluntad política, la propuesta de difundir y divulgar por los medios de comunicación la importancia de la igualdad entre mujeres y hombres, procurando eliminar los estereotipos de género a fin de evitar la promoción de imágenes estandarizadas de niñas, adolescentes, mujeres y hombres y patrones de conducta generadores de violencia y abuso. Para ello, se creó el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, el cual es responsable de analizar y procurar que se respeten los valores morales y sociales de la comunidad en los medios de difusión, entre los que se encuentran la veracidad, la dignidad y el respeto; es decir, que se abstengan de presentar o aludir a situaciones discriminatorias o denigratorias por razones de raza, edad, sexo, religión, afiliación política, nacionalidad o condición social.

Asimismo, el Instituto Nacional de las Mujeres cuenta con un Observatorio de Medios, el cual es un foro de observación, análisis y canalización de las denuncias formuladas por la población mexicana respecto de imágenes y contenidos sexistas, discriminatorios y con estereotipos de género que aparezcan en cualquier medio de comunicación, ya sea electrónico o impreso. Son funciones del Observatorio de Medios: dar seguimiento a las denuncias sobre el sexismo en los medios de comunicación; canalizar las denuncias relacionadas con el sexismo en los medios; ofrecer un espacio de comunicación (contacto directo) con las audiencias; elaborar informes y recomendaciones para eliminar el sexismo en la publicidad; reconocer el esfuerzo de quienes difunden mensajes que fomentan una imagen equilibrada de las mujeres; establecer reuniones periódicas con el personal directivo y responsable de las empresas e instituciones involucradas a fin de plantear y diseñar estrategias encaminadas a la eliminación del sexismo y los estereotipos de género en sus programaciones y publicidad, y hacer conciencia entre las usuarias y los usuarios sobre la importancia de la denuncia y las implicaciones sociales de la publicidad sexista.

Para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres se creó, a su vez, el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), coordinado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), fundamentado legalmente en el artículo 44, fracción III, de la LGAMVLV. El BANAVIM integra información proveniente de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas. A cada instancia le corresponde desarrollar investigaciones multidisciplinarias y elaborar diagnósticos estadísticos sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia; al INMUJERES le atañe integrar las investigaciones de las distintas dependencias con el propósito de analizar la problemática de la violencia de manera integral y proponer estrategias de acción preventivas y de tratamiento a las víctimas. Esta información permite, a su vez, la consolidación del Modelo de Intervención a través de los Refugios, que está realizando el INMUJERES con apoyo de varias instancias.

Asimismo, para favorecer el respeto de los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de oportunidades y la eliminación de todas las formas de discriminación se instauró la Mesa Institucional, conformada por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional de Población, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Instituto Mexicano de la Juventud.

El Poder Legislativo participa en la Comisión de Equidad y Género del Senado de la República, el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, organismos autónomos como la Comisión Estatal de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil como la Red Nacional de Refugios, A. C., con el propósito de coordinar las acciones de prevención y atención de la violencia familiar y hacia las mujeres.

Posteriormente, como fundamento de la política pública, se incorporó la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales, en particular entre los géneros, con el propósito fundamental de garantizar la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación. Como voluntad política, se planteó continuar con la institucionalización de la perspectiva de género de manera transversal en toda la Administración Pública, federal, estatal y municipal, mediante la construcción de políticas públicas con perspectiva de género.

El 8 de marzo de 2007, en coincidencia con la celebración del Día Internacional de la Mujer, se firmó el Acuerdo Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres, fundamentado en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Este acuerdo formalizó las bases de coordinación en los tres Poderes federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres. Estableció el compromiso entre las instancias que integran los diferentes ámbitos y órdenes de gobierno, así como de las entidades públicas y privadas, para dar cumplimiento con lo señalado en la Constitución, los convenios y tratados internacionales ratificados por México en la materia.

A partir del Acuerdo Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres surgió el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres, el cual contribuye al cumplimiento de los cinco ejes rectores del PND 2007-2012 y establece una plataforma de estrategias para garantizar los derechos humanos de las mujeres, la no discriminación, el acceso a la justicia y a la seguridad; así como el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y potenciar su agencia económica, El PROIGUALDAD 2008-2012 promovió la coordinación de las acciones derivadas de los Gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal con el Sistema Nacional de Igualdad a fin de institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los Poderes de la Unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.

En marzo de 2008, la Comisión de Equidad y Género (CEG) del Senado de la República, con la finalidad de fundamentar las acciones en pro de la equidad, consideró necesario cambiar la norma oficial mexicana sobre la prestación de servicios de salud en el ámbito de la atención médica de la violencia familiar, que constituye un instrumento para identificar las señales e indicios de violencia familiar por parte de los médicos del sector salud y establece los criterios de inclusión para brindar el servicio de atención.

De esta manera, se dio respuesta a los compromisos internacionales adquiridos para atender la equidad de género. Sin embargo, la responsabilidad de la incorporación de la perspectiva y de la equidad de géneros no le corresponde exclusivamente al INMUJER, sino que se pretende transversalizar en todos los ámbitos y niveles de las políticas públicas; que todas las instancias gubernamentales, empresariales y civiles integren la perspectiva de género en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de sus programas.

Reflexiones sobre los mecanismos institucionales nacionales desde la perspectiva de género

La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer constituyó el primer peldaño para comprometer a los países miembros a profundizar y atender el tema de la equidad entre hombres y mujeres. En nuestro país se han logrado avances significativos en la creación de mecanismos institucionales para instaurar la igualdad de oportunidades sociales, económicas, políticas, laborales, educativas, culturales y de salud entre mujeres y hombres, lo cual constituye un paso más hacia la equidad.

El compromiso internacional adquirido corresponde a la transversalización de la perspectiva de género en todas las instituciones, las políticas, los procesos de planificación y de adopción de decisiones y en la ejecución de políticas para impulsar la equidad de género en los diversos ámbitos de la administración pública, tanto federal como estatal y municipal. En específico, la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer establece tres objetivos estratégicos para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres: 1) crear mecanismos nacionales y órganos gubernamentales para el adelanto de la mujer, 2) integrar la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales y 3) difundir datos e información destinados a la planificación y a la evaluación desglosados por sexo.

En relación con el primer objetivo de crear mecanismos nacionales y órganos gubernamentales para el adelanto de la mujer con mandatos y atribuciones definidos con claridad, con disponibilidad de recursos propios, autonomía técnica y de gestión para el desempeño de la política de género, la creación del INMUJER, así como los 32 Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas, dan respuesta a esta demanda, con lo cual se reconoce que la voluntad política y las disposiciones efectuadas coinciden con los compromisos adquiridos y ratificados en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. A su vez, se crearon dos mecanismos particulares orientados a evitar, curar, condenar y eliminar la violencia que limita el adelanto de la mujer: el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y el Observatorio de Medios del Instituto Nacional de las Mujeres.

En relación con el segundo objetivo de integrar la perspectiva de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales, se han logrado progresos importantes para respaldar el trabajo legislativo desde la perspectiva de género y de los derechos humanos, como lo son el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género y la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Uno de los principales logros alcanzados a partir de estos mecanismos institucionales fue la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), que son dispositivos jurídicos significativos que fundamentan legislativamente el camino hacia la equidad.

Por último, el tercer objetivo, relativo a la difusión de datos e información desglosada por sexo, se estipula de manera transversal en los planes nacionales y sectoriales la investigación y el desglose de la información por sexo como parte de los objetivos esenciales en todos los ámbitos de intervención. Asimismo, se creó el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM), el cual integra información sobre las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia, derivada de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Desarrollo Social, la Procuraduría General de la República, el Instituto de Desarrollo Integral de la Familia, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres en las Entidades Federativas.

Al considerar la responsabilidad que México adquirió con relación a los tres objetivos estratégicos para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres, en específico en el ámbito de los mecanismos institucionales que establece la Plataforma de Acción, se evidencia un resultado favorable al crear los mecanismos institucionales y expresar la voluntad política para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres. En este sentido, el compromiso acordado en el nivel internacional y ratificado en el nivel nacional se ha cumplido con cabalidad al orientar las acciones hacia un estado más equitativo.

No obstante, el proceso para alcanzar la equidad de género en todos los ámbitos de la Administración Pública Federal es arduo y gradual; requiere no sólo voluntad política, sino también acciones específicas para corregir las desventajas iniciales de las mujeres, lo cual implica la integración de varias disposiciones, como la igualdad de oportunidades, la acción positiva como estrategia política, la paridad y los cambios estructurales en las relaciones de género. Por estas razones, la Plataforma de Acción plantea acciones específicas para corregir las desventajas iniciales de las mujeres, que se plasman en el Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género en la Administración Pública Federal y el programa PROIGUALDAD; ambos representan estrategias de intervención pública para generar igualdad de condiciones desde el inicio.



De igual manera, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres contribuye a generar igualdad de oportunidades y pretende eliminar las situaciones de discriminación que se producen entre la población. Bajo esta línea, las disposiciones proyectadas plantean un logro para construir una sociedad más equitativa entre hombres y mujeres. En este sentido, la responsabilidad asumida en el nivel internacional y revalidada en el nivel nacional se ha cumplido de modo adecuado al instaurar acciones que permiten alcanzar la equidad.

A pesar de los mecanismos institucionales creados, la voluntad política y las estrategias de acción pertinentes para alcanzar la equidad entre mujeres y hombres, todavía no se logra el objetivo, es decir, aún persisten situaciones de iniquidad entre hombres, mujeres, niños, niñas, adultos mayores, indígenas, migrantes y discapacitados. Las razones por las cuales continúa la desigualdad son variadas y trastocan diversos ámbitos y escenarios; ya sea desde el diseño, la planeación y la ejecución de los programas, la existencia de vacíos en la legislación y la duplicidad en ésta, la falta de presupuesto, hasta cuestiones de gestión y administración, entre otras. Así lo puntualiza el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, que expone inconsistencias entre el diseño y la presentación de los programas sectoriales, institucionales y especiales.

Un ejemplo representativo de la falta de consistencia en el diseño, planeación e implementación de planes y programas atañe a que tanto el PND 2007-2012, los programas sectoriales e institucionales, como los programas específicos de las diversas secretarías fueron elaborados, en su mayoría, de manera previa al PROIGUALDAD. El PROIGUALDAD, que representa el programa rector en materia de transversalización de la perspectiva de género, fue publicado en julio de 2008, mientras que el PND se presentó en mayo de 2007. Las implicaciones de que el PROIGUALDAD surgiera después del PND y los demás programas tienen que ver con que el diseño y la inclusión de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas actuales no incluían el análisis de impacto diferencial que involucra dicha perspectiva, por lo que su admisión quedó pendiente para los siguientes planes y programas.

Del mismo modo, los recursos destinados para las mujeres en el Presupuesto de Egreso de la Federación 2008 presentan requerimientos que no fueron propuestos dentro de las estrategias contempladas por las instancias. Así, la incorporación de la perspectiva de género por parte de algunas instituciones se debió al compromiso político en particular, que en muchas ocasiones sucedió con el mismo personal, sin capacitación y bajo las mismas características estructurales con las que se venía funcionando. Es por ello que algunas instancias aún no han implementado la perspectiva de género en sus estrategias de acción aplazando y limitando los resultados.

En el marco legislativo, las reformas e iniciativas de ley correspondientes a la protección y dignificación de la mujer representan logros significativos para vivir en una sociedad más equitativa. No obstante, todavía queda mucho por hacer, ya que el propósito de garantizar la equidad desde el ámbito legal no ha sido suficiente. Existen diversos ámbitos de la vida social, laboral, cultural, económica que requieren modificaciones y reformas de la ley. Un ejemplo de ello es la aplicación de la LGAMVLV; en el reglamento en que se estipula la articulación de las instancias federales para la aplicación de la ley hay vaguedades porque no precisa los alcances del INMUJER para promover y vigilar su cumplimiento; la responsabilidad recae en la Secretaría Técnica del Sistema, pero no tiene funciones de autoridad en el organigrama de la Administración Pública Federal, debido a que es un organismo descentralizado normativo. No obstante, la incipiente aplicación de la LGAMVLV representa la acumulación de esfuerzos para enfrentar la violencia de género contra las mujeres.

Con respecto de la prevención de la violencia contra la mujer instituida en el reglamento de la LGAMVLV, se señala cómo deben operar las acciones y los modelos de prevención a implementar. Sin embargo, en el reglamento existen conceptos que no están inscritos dentro de la LGAMVLV, como el significado de “acciones disuasivas” y “desaliento de prácticas violentas”, por lo que estas ausencias permiten imprecisiones y generan de algún modo vulnerabilidad en la mujer. De igual forma, existen conceptos como reducción o disminución de la violencia contra las mujeres como principales propósitos, en vez de pronunciar la completa anulación de ésta. Tal diferencia en los objetivos sustanciales tiene dos implicaciones importantes: por un lado, estipula que la mujer puede vivir con cierto grado de violencia, mientras sea reducida o moderada; por el otro lado, trasciende en la construcción de un estado de derecho a favor de las mujeres y las niñas que pudiera reivindicarles el derecho constitucional y los valores de igualdad, libertad y democracia.

En relación con la Atención Médica de la Violencia Familiar, la Norma Oficial Mexicana constituye un avance significativo en la atención y tratamiento de la violencia familiar. Este documento certifica la presencia de alguna manifestación de violencia hacia la mujer y puede ser utilizada como prueba precedente, pero si la víctima no inicia un proceso de demanda, ya sea por temor, amenazas, castigos, chantajes, o por otro motivo, queda solamente como un antecedente, limitando su eficacia y permitiendo que continúe la violencia sin injerencia alguna.

Un tema importante y ausente en las reformas de la ley es la despenalización del aborto. Es en el Distrito Federal el único lugar donde se ha logrado despenalizar y se permite a solicitud de la mujer durante las primeras doce semanas de embarazo. Pero esta ley sólo corresponde al Distrito Federal; las mujeres que viven en los 31 estados del país que por diversos motivos no desean continuar con el embarazo permanecen sin protección, sin servicio de salud y no están protegidas en su dignidad e integridad física y social dado el carácter penal del aborto.

Otro ejemplo de la ausencia de reformas e iniciativas de leyes para la protección de la mujer son los casos de hostigamiento y acoso sexual. En el Código Penal Federal se establece como sanción multas o la destitución del cargo si el autor es servidor público, pero sólo es punible si se demuestra claramente que causó perjuicio o daño. Pero, en ambos casos, el abuso del poder coarta la libertad de la víctima para demandar, lo cual da por resultado que en gran cantidad de ocasiones quede impune y en silencio.

Es trascendental reconocer el papel exclusivo del Estado para construir leyes que orienten y encaucen la equidad en nuestro país. Esta herramienta es un mecanismo clave para impulsar el desarrollo de una sociedad equitativa y justa al sentar las bases normativas de lo permitido y lo no aprobado socialmente. Por esta razón, un imperativo es la elaboración y reestructuración del marco legal que rige a nuestra sociedad para eliminar los espacios y las imprecisiones por las cuales se infringe la ley y se mantiene la discriminación.

Por último, en relación con la investigación dispuesta dentro de la Plataforma de Acción, que se refleja en la difusión de la información y de los datos desglosados por sexo, a pesar de que está estipulada de manera transversal en los planes nacionales y sectoriales en todos los ámbitos de intervención, la investigación se centra en las causas, la frecuencia y las consecuencias de la violencia contra la mujer, por lo que quedan ausentes temas como la investigación relativa al trabajo no remunerado y su contribución a la economía, las diferentes formas de trabajo y el empleo parcial de la mujer, los métodos de medición del desempleo, así como investigaciones relativas a la discriminación de la mujer, niña, joven, adulta, adulta mayor; indígena, discapacitada, migrante, entre otros.

Conclusiones

En todo el país, la voluntad política de alcanzar la equidad entre mujeres y hombres se ha orientado a realizar acciones que promuevan la integración de la perspectiva de género en la administración pública; comenzó en la legislación como fundamento normativo y después se instituyó a través de mecanismos gubernamentales. A partir de estos hechos, diversas instituciones de la administración pública han realizado acciones para integrar la perspectiva de género en sus planes, programas y estrategias de acción, tanto nacionales como estatales y municipales.

Al comparar el compromiso internacional adquirido para alcanzar la equidad entre hombres y mujeres y las acciones realizadas por el gobierno para concretar dicho objetivo, encontramos congruencia y consistencia entre ambos. La creación de mecanismos institucionales nacionales, la instauración de leyes y la voluntad política para alcanzar la equidad presentan un avance importante y la base para posteriores intervenciones. Sin embargo, para alcanzar la equidad entre hombres, mujeres, niños, niñas, adultos mayores, indígenas, migrantes y discapacitados se requiere mayor esfuerzo, coordinación y coherencia entre las disposiciones e instituciones, ya que, a pesar de estos decretos para alcanzar la equidad y eliminar la discriminación, aún no se ha conseguido una transformación significativa en la disposición y el acceso a los recursos, a las oportunidades de desarrollo, al poder, a los beneficios de la seguridad social, a la salud, a la satisfacción de necesidades e intereses, a la vida sin violencia y a la libertad en la toma de decisiones por parte de las mujeres.

En México está presente el compromiso internacional y la responsabilidad de brindar una sociedad equitativa, así como las estrategias para incorporar la perspectiva de género en la Administración Pública Federal. Sin embargo, el proceso se encuentra en su fase inicial; todavía se requiere transformar el marco legal para eliminar los espacios y las imprecisiones por las cuales se infringe la ley y se mantiene la discriminación; realizar estrategias que favorezcan la igualdad de oportunidades, implementar acciones positivas para eliminar la desventaja inicial; establecer la paridad en la participación de hombres y mujeres en las instituciones políticas, sociales, administrativas y judiciales que nos permitirían alcanzar la equidad entre hombres y mujeres.

LA MUJER EN LOS ESPACIOS DE TOMA DE DECISIONES EN MÉXICO

08

La Mujer en los Espacios de Toma de Decisiones en México

Adriana Margarita Favela Herrera⁸

Introducción

En la actualidad, las mujeres participamos en forma más activa en los espacios de toma de decisiones en México, ello gracias al impulso generado por múltiples reformas constitucionales y legales, así como la aplicación de tratados internacionales, pero sobre todo a una exigencia de la sociedad que busca erradicar la cultura patriarcal que, desafortunadamente, todavía persiste.

Antes, solamente los hombres se involucraban, formalmente, en la vida pública y política de nuestro país, mientras que las mujeres se encontraban en una situación de dependencia respecto de los varones, al considerar que no tenían capacidad de uso de la razón y, en consecuencia, no tenían voluntad propia. Así, los intereses de las mujeres y los menores de edad estaban representados por los hombres de sus casas, mediante una conexión no electoral o política, sino tutelar.

⁸ Favela Herrera, Adriana Margarita. Las mujeres en los espacios de toma de decisiones en México. En: Revista de Administración Pública. Vol. LII. No. 1 (142), enero-abril del 2017. Págs. 71-98

Sin embargo, aun cuando a las mujeres no se les reconocían derechos ni la calidad de ciudadanas, lo cierto es que esa circunstancia no impidió que participaran en forma activa en los movimientos de Independencia y de la Revolución Mexicana, ya fuera luchando, apoyando a las tropas con comida, el cuidado de los heridos y enfermos, o bien, divulgando las ideas revolucionarias. Por tanto, es evidente el compromiso que las mujeres siempre han tenido por defender las causas democráticas y buscar mejores condiciones de vida para la sociedad en su conjunto.

Así, a través de un proceso gradual, las mujeres fueron conquistando espacios en la vida pública. Primero, empezaron a participar en las elecciones municipales y para diputaciones locales a través del voto y la posibilidad de ser postuladas como candidatas; posteriormente, en 1953 se concedió a las mujeres la calidad de ciudadanas de la República Mexicana con todos los derechos inherentes, entre otros, votar y ser registradas como candidatas en todas las elecciones tanto federales, como locales y municipales, y a partir de este reconocimiento las mujeres comenzaron a incursionar en otros ámbitos públicos.

Es decir, el reconocimiento y ejercicio paulatino de los derechos político-electorales de las mujeres a votar y ser votadas fue el camino para que, después, se abriera la posibilidad de participar en otras áreas de la vida pública de México, desde el Poder Judicial hasta la administración pública en general.

Esta evolución no ha sido fácil y todavía falta mucho por hacer, ya que, si bien ahora contamos con un mayor número de mujeres en la esfera pública, lo cierto es que ocupan los puestos de menor nivel y son muy pocas las que desempeñan cargos de decisión o de alta dirección.

En efecto, ahora las mujeres tienen mayores posibilidades de acceder a los cargos de elección popular gracias a la exigencia de la paridad de género en el registro de las candidaturas, pero todavía se complica su acceso a los puestos más importantes que se definen por el voto popular, como son las Gubernaturas y la Presidencia de la República. Lo mismo sucede en otras áreas como son el Poder Judicial de la Federación y la Administración Pública Federal, donde se accede a los cargos por designación o concurso, en tanto que aun cuando ha aumentado la presencia de mujeres, la mayoría sigue desempeñando funciones operativas.

Por tanto, debe reflexionarse respecto de los avances logrados y los retos que todavía tenemos que afrontar para garantizar la real participación de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres, entre otros, la violencia contra las mujeres que se ha incrementado en los últimos años y urge erradicar.

Participación de las mujeres en los cargos de elección popular.

En México, se negaba el reconocimiento de los derechos político-electorales a las mujeres por las condiciones en las que éstas se encontraban, ya que actuaban a voluntad de los varones cercanos (padre, hermanos o esposo) y eran pocas las mujeres que accedían a la educación. Los argumentos para negar dicho reconocimiento consistían en que, si se les permitía votar, realmente se estaría otorgando un doble voto a los varones, porque las mujeres sufragarían por la opción política que prefirieran los hombres de su familia, o bien, que el clero participaría en forma indirecta en las cuestiones políticas a través del voto de las mujeres, porque éstas apoyarían las candidaturas que tuvieran el visto bueno de los sacerdotes.



Así las cosas, la Constitución Política de 1917 no otorgó expresamente a las mujeres la calidad de ciudadanas, por tanto, no se les reconocían derechos político-electorales. Ello, a pesar de que Hermila Galindo Acosta presentó una solicitud para que se incluyera el sufragio femenino, la cual fue rechazada por el Constituyente de Querétaro, argumentando que el hecho de que algunas mujeres excepcionales estuvieran en condiciones para ejercer los derechos políticos no podía ser tomado como base para que tales derechos se concedieran a la mujer como clase.

Después de promulgada la Constitución, las feministas de México prosiguieron la lucha por su derecho al sufragio. La propia Hermila Galindo, aprovechando la ambigüedad en la redacción del artículo 34 constitucional, lanzó su candidatura a una diputación en la Ciudad de México, misma que fue rechazada, pero constituyó un acto simbólico cuyo fin era hacer patente la ambición y capacidad política de las mujeres.

La participación de las mujeres en la política, primero se logró en las elecciones municipales y locales, antes de poder votar y ser votadas en las elecciones federales.

En efecto, en 1922 el estado de Yucatán concedió a las mujeres el derecho a sufragar y ser postuladas como candidatas en las elecciones municipales y para las diputaciones locales. Tendencia a la que se sumaron los estados de San Luis Potosí en 1923 y Chiapas en 1925.

Posteriormente, en 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río impulsó una reforma al artículo 34 constitucional, para conceder el voto a las mujeres en todas las elecciones, lo cual generó intensos debates porque la mayoría de los legisladores se oponían a la participación política de las mujeres; tan fue así, que aun cuando dicha reforma se aprobó en 1938 por el Congreso de la Unión, ésta no se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por lo que nunca entró en vigor.

Este rechazo a que las mujeres intervinieran en las elecciones federales, no obstaculizó su participación relevante en las elecciones municipales. Por ello, el 12 de febrero de 1947, entró en vigor la adición a la fracción I del artículo 115 constitucional para reconocer a las mujeres el derecho a votar y ser elegidas en todas las elecciones municipales en condiciones de igualdad con los varones.

Nuevamente, en 1952 se generaron intensos debates entre los legisladores, respecto a si la Constitución Federal reconocía o no a las mujeres la calidad de ciudadanas mexicanas, ya que por la redacción del artículo 34 constitucional que utilizaba los términos “ciudadano” y “mexicanos”, así como por la prevalencia de la cultura patriarcal, se entendía que sólo los hombres tenían la calidad de ciudadanos mexicanos, excluyendo a las mujeres. Se impuso la postura que sostenía la necesidad de reformar dicho artículo para reconocer expresamente el carácter de ciudadanas a las mujeres y, en consecuencia, garantizar sus derechos político-electorales, porque si se partía de la base de que nunca habían sido excluidas, entonces ello implicaría que todas las elecciones que se habían celebrado sin la participación de las mujeres eran contrarias a la propia Constitución Federal y carecían de validez.

Así, el 17 de octubre de 1953 entró en vigor la reforma al artículo 34 constitucional, que otorgó la ciudadanía a las mujeres, lo que trajo como consecuencia el reconocimiento de los derechos político-electorales, entre ellos, votar y ser postuladas como candidatas en todas las elecciones, federales, locales y municipales.

De esta manera, a partir de las elecciones celebradas en 1954 y las subsecuentes, las mujeres comenzaron a ser electas como diputadas federales, senadoras y gobernadoras.

Se resalta que el porcentaje de mujeres electas para ocupar cargos de elección popular, históricamente, siempre ha sido menor al porcentaje de hombres que acceden a tales puestos, a pesar de que desde 1950 las mujeres constituimos más de la mitad de la población mexicana; que somos más del 50% de la Lista Nominal de Electores y las que más votamos en las elecciones.

Para incrementar la participación política de las mujeres en un plano de igualdad con los varones, a partir de 2002 se han adoptado diversas medidas conocidas como acciones afirmativas. Así, a nivel federal se establecieron las cuotas de género para obligar a los partidos políticos a postular un mínimo de mujeres como candidatas a legisladoras, porcentaje que primero fue del 30% y luego se elevó al 40%.

Sin embargo, quedaron exceptuadas del cumplimiento de la cuota de género, aquellas candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección interna mediante voto directo. Lo que fue utilizado por los partidos políticos para registrar sólo a hombres en dichas candidaturas, alegando que la elección interna no había favorecido a las mujeres.

Aunado a que no existía la obligación de integrar las fórmulas de candidaturas con personas del mismo género, lo que propició que se postulara mujeres como candidatas propietarias y una vez que asumían el cargo se les obligaba a renunciar para que fueran sustituidas por sus suplentes varones. Lamentable práctica que en 2009 quedó evidenciada cuando 8 diputadas federales de diversos institutos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT), solicitaron licencia para separarse del cargo por tiempo indefinido, con la finalidad de que sus suplentes hombres ocuparan las diputaciones; a estas diputadas se les conoce como “Juanitas”.

Así las cosas, fue necesaria la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) para obligar a los partidos políticos a que realmente cumplieran con la cuota de género 60/40 en las elecciones federales de 2012, al exigirse que la fórmula completa de cada candidatura (propietario y suplente) se integrara con personas del mismo género y que de la totalidad de solicitudes de registro al menos 40% de las candidaturas de mayoría relativa y de representación proporcional fueran de género distinto, con independencia del método de selección empleado por los partidos políticos (incluyendo los procedimientos democráticos para selección de candidaturas).

Con ello, en las elecciones federales de 2012 se logró que las mujeres alcanzaran una representación del 37.8% en la Cámara de Diputados (10.2% más que en 2009 cuando se logró el 27.6%) y el 32.81% en la Cámara de Senadores (14.85% más que en 2006 cuando se contaba con el 17.96%).

Posteriormente, con la reforma electoral de 2014 se incluyó en el artículo 41 constitucional el “Principio de Paridad entre los Géneros en el Registro de Candidaturas”, logrando un avance *cualitativo* para la participación de las mujeres como candidatas a cargos de elección popular, en tanto que se pasó de las cuotas de género a la paridad entre los géneros, exigiendo a los partidos políticos y coaliciones que postulen mujeres en el 50% de las candidaturas para integrar las legislaturas federal y locales.

La paridad entre los géneros también aplica a las candidaturas para integrar los ayuntamientos. Sin embargo, no resulta exigible en las candidaturas a cargos de carácter unipersonal (Presidencia de la República, Gubernaturas y Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México), según lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN).

El principio de paridad de género en las candidaturas tiene como finalidad incrementar la participación de las mujeres para contender por cargos de elección popular para integrar los órganos de representación popular y, con ello, propiciar su acceso a ellos mediante la postulación de igual número de mujeres y de hombres en las candidaturas.

Además, se impuso la obligación de que las fórmulas de las candidaturas (conformadas por un propietario y un suplente) se integren con personas del mismo género (propietario y suplente); que se alternen los géneros en las listas de representación proporcional y planillas de los ayuntamientos, lo que se conoce como paridad vertical; que las mujeres no sean registradas como candidatas exclusivamente en aquellas zonas electorales en las que el partido político que las postula hubiere obtenido el menor número de votos en la elección anterior.

Asimismo, se exige que se registren mujeres como candidatas a Presidentas Municipales en el 50% de los municipios de una entidad federativa, para propiciar que éstas sean electas para ocupar ese cargo de elección popular, lo que se conoce como paridad horizontal. Criterio contenido en la jurisprudencia 7/2015 emitida por la Sala Superior del TEPJF, identificada con el rubro “paridad de género. Dimensiones de su contenido en el orden municipal”, criterio que no comparte la SCJN, como se desprende de diversas acciones de inconstitucionalidad.

La paridad de género en la postulación de candidaturas para integrar órganos de representación popular se aplicó por primera vez en las elecciones de 2015 para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y para elegir diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos en 17 entidades federativas. Los resultados obtenidos en dichas elecciones evidencian que la paridad sí propicia que un mayor número de mujeres accedan a tales cargos.

Diputaciones federales

En las elecciones de 2015, se registraron 4,496 candidaturas por ambos principios a diputaciones federales, 2,248 (50%) correspondieron a mujeres y 2,248 (50%) para hombres. Con base en los resultados, las mujeres obtuvieron 212 curules del total de 500 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que implica el 42.4%, lo que representa 4.6% más que en 2012 cuando solamente se logró el 37.8%.

Elecciones locales

En 2015, se efectuaron elecciones en 17 entidades federativas para la renovación de 641 diputaciones locales, 993 ayuntamientos, 16 Delegaciones del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y 9 gubernaturas, lo que implicó la contienda por 1,659 cargos de elección popular.

En 2016, se realizaron elecciones en 13 estados, de los cuales en 12 se renovaron gubernaturas y 388 diputaciones locales, y en 11 entidades se eligieron 549 ayuntamientos, dando como resultado 949 cargos de elección popular.

Legislaturas locales

En las 17 Legislaturas Locales que se eligieron en 2015 que se conforman con 641 diputaciones, se logró incrementar la representación de mujeres al 42.9%, en promedio. Inclusive, en los estados de Campeche (54.3%), Chiapas (58.54%) y Querétaro (52%), las mujeres accedieron a las diputaciones en mayor porcentaje que los hombres.

En 2016, se eligieron un total de 388 diputaciones para integrar 12 Legislaturas Locales. Hasta el momento, solamente se cuenta con los datos de 9 Congresos Estatales, a saber: Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, advirtiéndose que de las 277 diputaciones que corresponden a estas entidades federativas, las mujeres lograron 124 curules que implica el 44.77%. Resaltando que las Legislaturas de Chihuahua (51.52%) y Zacatecas (53.53%) se conforman en su mayoría por mujeres.

En suma, las mujeres lograron 399 curules de las 918 diputaciones locales que se eligieron en 2015 y 2016 en 26 entidades federativas, lo que representa el 43.46% y significa un importante avance, ya que en 2014 esa representación a nivel nacional se ubicaba en el 25.76%; y únicamente el Congreso de Morelos se integra con el 20% de mujeres porque fueron mínimos los triunfos de las mujeres por el principio de mayoría relativa, sin que sea viable compensar esa situación con las asignaciones de representación proporcional.

La buena noticia es que 5 Legislaturas Locales se integran en su mayoría por mujeres, mismas que corresponden a los Estados de Chihuahua, Querétaro, Zacatecas, Campeche y Chiapas, lo que demuestra que la paridad de género es la vía para incrementar el porcentaje de mujeres en los órganos de representación popular.

Ayuntamientos

En el ámbito municipal se sigue registrando una baja participación de las mujeres, sobre todo en el cargo de Presidentas Municipales.

De acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía a Anales de 2014 cuando se censaron 22,796 miembros de los ayuntamientos de todo el país (presidentes municipales, síndicos y regidores), se advirtió que las mujeres ocupaban tan solo el 7% de las Presidencias Municipales, el 26% de las Sindicaturas y el 35% de las Regidurías. De mantenerse esta tendencia se requerirían casi 50 años para lograr la paridad en las presidencias municipales.

Lo anterior, debido al rezago de la participación política de las mujeres en los municipios fungiendo como Presidentas Municipales: en el año 1995 se ubicó en 3.5%; en 2008 se registró el 4.6%; en 2011 el 5.9% y en 2014 el 7%.

Ahora bien, en las elecciones de ayuntamientos efectuadas en 2015 en 16 estados de la República Mexicana, se logró que 133 mujeres resultaran electas para ocupar el cargo de Presidentas Municipales, lo que representa el 13.39% de un total de 993 municipios que renovaron ayuntamientos; gracias a la exigencia de la paridad de género horizontal que obliga a los partidos políticos y coaliciones a registrar mujeres como candidatas a las Presidencias Municipales en el 50% de los municipios de una entidad federativa, y a pesar de que en el Estado de México, Nuevo León y Sonora no se aplicó dicha regla.

Resaltando que, en Querétaro, las mujeres gobiernan el 50% de los municipios que conforman esa entidad federativa, alcanzando la paridad entre los géneros.

Mientras que en las elecciones de ayuntamientos de 2016 celebradas en 11 estados, se obtuvo la votación suficiente para que 146 mujeres fueran electas como Presidentas Municipales, lo que representa el 26.59% del total de 549 municipios.

En consecuencia, de 1,542 municipios correspondientes a 27 entidades federativas con elecciones de ayuntamientos en 2015 y 2016, se logró que 279 mujeres accedieran al cargo de Presidentas Municipales, lo que implica el 18.09% del total de municipios, incrementándose considerablemente el porcentaje de mujeres en ese cargo, al pasar del 7% registrado en 2014 al 18.09%. De continuar esta tendencia, se vislumbra que no tendremos que esperar 50 años para alcanzar la paridad entre los géneros en las Presidencias Municipales, porque esa meta se podrá cumplir en menos años.

Por su parte, 4 mujeres fueron electas en 2015 como Jefas Delegacionales en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, lo que representa el 25% del total de 16 delegaciones.

Mujeres como Titulares del Poder Ejecutivo

En estos últimos años, se elevó el porcentaje de mujeres electas como senadoras, diputadas federales y locales, así como Presidentas Municipales. Sin embargo, ninguna mujer ha obtenido el triunfo en las elecciones presidenciales y es mínimo el número de mujeres que logran acceder a la titularidad de los Poderes Ejecutivos Locales.

En efecto, a partir de la vigencia de la Constitución Federal de 1917, se han postulado 5 mujeres como candidatas a la Presidencia de la República. La primera de ellas fue Rosario Ibarra de Piedra, quien contendió en 2 ocasiones impulsada por el Partido Revolucionario de los Trabajadores; en 1982 obtuvo el 1.76% de los votos y en la elección de 1988 alcanzó el 0.42% de los sufragios.

En la elección presidencial de 1994 fueron postuladas 2 mujeres: Cecilia Soto González por el PT logrando el 2.75% de los votos y Marcela Lombardo Otero por el Partido Popular Socialista obteniendo el 0.47% de la votación.

En 2006, Dora Patricia Mercado Castro fue postulada por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), alcanzando el 2.70% de los sufragios.

En año 2012, Josefina Vázquez Mota fue postulada por el Partido Acción Nacional (PAN), quien quedó en 3° lugar con el 25.39% de la votación.

Por su parte, hasta el año 2016, solamente 5 mujeres han sido electas como Gobernadoras: en 1979, Griselda Álvarez en Colima, primera mujer que logró resultar electa para ejercer ese cargo; en 1987, Beatriz Paredes en Tlaxcala; en 2004, Amalia García en Zacatecas; en 2007, Ivonne Ortega en Yucatán, y en 2015, Claudia Pavlovich en Sonora.

Mientras que por designación 2 mujeres han ocupado la titularidad del Poder Ejecutivo Local: en 1991, Dulce María Sauri como Gobernadora Interina en Yucatán y, en 1998, Rosario Robles Berlanga como Jefa de Gobierno del Distrito Federal en forma interina en sustitución de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Destacando que aun cuando en los últimos años se elevó el número de mujeres que se postulan como candidatas para ocupar la Gubernatura de una determinada entidad federativa, ello por sí mismo no garantiza que resulten electas, porque se fragmenta el voto a su favor; además, para ganar las elecciones es importante que las propuestas que formulan las candidatas sean viables y cuenten con los recursos necesarios para realizar sus campañas electorales, aunado a que existen factores que pueden obstaculizar su acceso a esos cargos de elección popular.

En 2015 se llevaron a cabo elecciones para las Gubernaturas en 9 entidades federativas. Resaltando que, en los Estados de Colima, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora contaron con la participación de una mujer como candidata a ese cargo; mientras que en Campeche y Michoacán se postularon 2 mujeres como candidatas en cada uno de ellos, y se impulsaron las candidaturas de 3 mujeres en Guerrero. Solamente en Baja California Sur no se registraron mujeres para contender en ese tipo de elección.

Si bien se registraron un total de 12 mujeres como candidatas a Gobernadoras, únicamente Claudia Pavlovich Arellano resultó electa en el Estado de Sonora.

En 2016 se efectuaron elecciones para renovar las Gubernaturas en 12 entidades. En los Estados de Durango, Hidalgo, Sinaloa y Veracruz se registró la candidatura de una mujer a ese cargo; en Aguascalientes y Zacatecas se postularon a 2 mujeres como candidatas, en cada uno de ellos; y se impulsaron las candidaturas de 3 mujeres en Puebla y Tlaxcala, respectivamente. Mientras que en Chihuahua, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas no participaron mujeres.

A pesar de que se registraron 14 mujeres como candidatas, ninguna resultó electa como Gobernadora en 2016.

En conclusión, aun cuando en 21 entidades federativas se celebraron elecciones para renovar gubernaturas en los años 2015 y 2016, y en 16 de ellas contendieron 26 mujeres como candidatas, sólo una mujer fue electa Gobernadora, evidenciando la dificultad que todavía representa que las mujeres accedan a ese cargo de elección popular.

Participación de las mujeres en la Administración Pública Federal.

No se ha logrado que alguna mujer acceda al cargo de Presidente de la República Mexicana. Pero, de manera paulatina, las mujeres han incursionado en los cargos de primer nivel en la administración pública federal.

Se destaca que, en 1959, Amalia González Caballero de Castillo Ledón fue designada como Subsecretaría de Asuntos Culturales de la Secretaría de Educación Pública, lo que la convierte en la primera mujer que ocupó el cargo de Subsecretaria en la administración pública federal; ello aconteció durante la presidencia de Adolfo López Mateos.

En 1980, Rosa Luz Alegría fue la primera mujer designada como Secretaria de Estado en la administración pública federal, dirigiendo el área de Turismo. Desde entonces hasta la actualidad, un total de 25 mujeres han sido nombradas como Secretarías de Estado a nivel federal, incluyendo las Titulares de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, lo que se conoce como Gabinete Legal, mismo que ha variado respecto al número de dependencias que lo conforman de acuerdo a cada periodo presidencial.

Como se puede advertir, no todas las mujeres que han sido designadas como parte del Gabinete Legal durante cada periodo presidencial, desempeñaron sus cargos al mismo tiempo, porque la gran mayoría no concluyeron el sexenio, salvo los casos de María Elena Vázquez Nava (Secretaria de la Contraloría General de la Federación durante todo el periodo de Carlos Salinas de Gortari), Julia Carabias Lilo (Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca durante todo el sexenio de Ernesto Zedillo) y Patricia Espinosa Cantellano (Secretaria de Relaciones Exteriores durante todo el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada).

Además, existen algunas Secretarías de Estado encabezadas por distintas mujeres durante el mismo periodo presidencial, como la Secretaría de Desarrollo Social en el sexenio de Vicente Fox.

Asimismo, son varias las mujeres que han ocupado diversos cargos en el Gabinete Legal, entre otras, María Teresa Herrera Tello, Josefina Vázquez Mota, Rosario Robles Berlanga y Claudia Ruiz Massieu.

Al iniciar el sexenio del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, el 1 de diciembre de 2006, se nombraron a 4 mujeres como Secretarías de Estado, que representaba el 20% de la conformación del Gabinete Legal, integrado por 20 dependencias. Porcentaje máximo que se ha alcanzado en cuanto a mujeres desempeñando sus cargos de primer nivel al mismo tiempo; pero ninguna de ellas concluyó el sexenio.

De todo lo anterior, se puede afirmar que el número de mujeres que se han integrado al Gabinete Legal fue aumentando en forma paulatina en el lapso de estos últimos 36 años, desde 1980 a 2016, pero continúan prevaleciendo los varones.

Mujeres como dirigentes de los partidos políticos nacionales.

En México, solamente 11 mujeres han logrado fungir como dirigentes de partidos políticos nacionales.

En 1994, María de los Ángeles Moreno Uriegas se convirtió en la primera mujer en ser designada como dirigente nacional de un partido político nacional, al asumir el cargo de Presidenta del PRI. Posteriormente, accedieron a ese cargo, Dulce María Sauri Riancho (30 de noviembre de 1999); Beatriz Paredes Rangel (18 de febrero de 2007); María Cristina Díaz Salazar, Presidenta Interina (2011 y 2012); Carolina Monroy del Mazo, Presidenta Interina (21 de junio al 12 de julio de 2016).

En el PRD, han sido dirigentes: Amalia D. García Medina (1999); Rosario Robles Berlanga (2002); Beatriz Mojica Morga, Presidenta Interina (3 al 15 de julio de 2016); María Alejandra Barrales Magdaleno (a partir del 16 de julio de 2016 a la fecha).

En el PAN, solamente Cecilia Romero Castillo ha desempeñado el cargo de Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional, pero en forma Interina en 2014.

En el extinto PASC, Dora Patricia Mercado Castro fungió como dirigente en 2005.

Actualmente, México cuenta con 9 partidos políticos nacionales, a saber: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano (MC), Nueva Alianza NA), Morena y Encuentro Social (PES); de los cuales solamente uno de ellos, el PRD, está encabezado por una mujer.

Balance de la participación de las mujeres en la vida pública.

Como lo muestran los datos antes referidos, es claro que en la actualidad se cuenta con una mayor presencia de mujeres en los cargos de elección popular, en el Poder Judicial de la Federación y en la Administración Pública Federal, pero su acceso a los puestos de decisión sigue siendo restringido, lo cual resulta preocupante porque no se trata solamente de una cuestión de números o porcentajes, sino de tener una visión más amplia de los problemas sociales, de sus causas y de encontrar las mejores soluciones para así erradicarlos, y para ello es indispensable contar con la visión tanto de hombres y mujeres porque se complementan.

Debe fomentarse que ambos géneros accedan a cargos de decisión, para así comprender las distintas circunstancias que enfrentan cada uno de ellos y no se realice un análisis sesgado de los problemas por sectores (ya sea de hombres o de mujeres) y las soluciones beneficien a la sociedad en su conjunto. Es decir, no se trata de privilegiar a un sector de la sociedad, lo que se busca es fomentar la igualdad jurídica y sustantiva (efectiva) entre hombres y mujeres, garantizar sus derechos y erradicar la discriminación, para que todas las personas podamos desarrollarnos en condiciones óptimas y lograr mejores condiciones de vida, este es el gran reto que debemos afrontar con la participación de todas las instituciones del Estado mexicano y de todos nosotros.

Para ello, se han instrumentado medidas que aceleran la igualdad real entre mujeres y varones.

Para posibilitar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular, primero, se establecieron las cuotas de género que obligaban a los partidos políticos a registrar un determinado porcentaje de mujeres como candidatas; ahora se exige que en el 50% de las candidaturas se postulen mujeres. Estas medidas han propiciado que en la actualidad un mayor número de mujeres resulten electas para desempeñar tales cargos.



Además, el 15 de octubre de 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE), el TEPJF e INMUJERES Armaron un convenio para implementar el *Observatorio de la Participación Política de las Mujeres en México*, para impulsar la participación de las mujeres en la política y en la toma de decisiones en México, contar con los datos sobre este tema y poner al descubierto las prácticas que obstaculizan dicha participación.

Por su parte, el INE al designar a las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales ha adoptado medidas para lograr que en cada órgano electoral se cuente, por lo menos, con la presencia de 3 mujeres. De esta forma, se han designado a 114 mujeres como Consejeras Electorales, lo que representa el 50.89% del total de nombramientos efectuados. También se ha propiciado que 14 (43.75%) de los 32 Organismos Públicos Locales Electorales que existen en nuestro país se encuentren presididos por mujeres, mientras que los 18 restantes son presididos por hombres (56.25%).

En otras áreas, como la impartición de justicia donde se accede a los cargos de jueces y magistrados a través de concursos, en los que se valoran los conocimientos y experiencia en cuestiones jurisdiccionales, si bien no es factible establecer cuotas a favor de las mujeres, lo cierto es que se han implementado otro tipo de acciones para garantizar que las resoluciones se emitan con perspectiva de género.

Así, con independencia de que la persona que resuelve un conflicto planteado ante la autoridad jurisdiccional sea mujer o varón, tiene la obligación de aplicar el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, con la finalidad de que al emitir las resoluciones se tomen en cuenta las condiciones particulares de ambos géneros y, a través de las mismas, se combata la impunidad, la discriminación y la desigualdad, y se envíe un mensaje tendiente a inhibir las violaciones a los derechos humanos.

Además, en los últimos años, se han emitido sentencias que benefician tanto a las mujeres como a los hombres. Por ejemplo, en 1998, el Pleno de la SCJN reconoció el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en la afiliación del cónyuge a beneficios de seguridad social.

En otras sentencias, se avaló el aborto en ciertas circunstancias y se determinó que el vínculo matrimonial no otorga ningún derecho al cónyuge de acceder al acto sexual de manera violenta contra la voluntad de su pareja, lo que significó un avance significativo en la protección de la integridad sexual, entre otras decisiones.

Respecto a las Secretarías de Estado a nivel federal, si bien no se puede obligar a la Presidencia de la República a designar a un determinado porcentaje de mujeres para que ocupen esos cargos porque son de confianza, lo cierto es que antes de hacer el nombramiento respectivo, el Titular del Ejecutivo Federal debería allegarse información sobre mujeres capaces y valiosas, que compitan en igualdad de condiciones con los hombres, para que también sean tomadas en cuenta.

Es indignante que cuando llega el momento de definir candidaturas a cargos de elección popular relevantes o deben realizarse nombramientos para ocupar puestos importantes en el ámbito público, la mayoría de las veces se argumenta que no hay mujeres y, con ello, se trate de justificar que las designaciones recaigan en varones, cuando en México las mujeres representamos casi el 52% de la población, cada vez estamos mejor preparadas y, además, somos igual de calificadas, inteligentes y responsables que los hombres. Parecería que cuando se trata de la posibilidad de acceder a cargos de decisión y de primer nivel, las mujeres somos invisibles, según la visión de la aún imperante cultura patriarcal.

Conclusiones.

En México, de manera paulatina, la mujer empezó a participar en la vida pública de nuestro país, hasta lograr su presencia en todas las áreas.

En los últimos años se ha incrementado en forma considerable el acceso de las mujeres a los cargos públicos; pero todavía no se alcanza una representación paritaria en relación con los varones en los puestos de alta dirección y de toma de decisiones.

El avance más notable se advierte en los cargos de elección popular, debido al principio de paridad entre los géneros que se incluyó en la reforma electoral de 2014 y se aplicó en las elecciones celebradas en 2015 y 2016. Por ello, ahora contamos con un mayor número de mujeres que fueron electas como diputadas federales y locales, así como Presidentas Municipales.

Sin embargo, todavía se complica el acceso de las mujeres como Gobernadoras, ya que en las recientes elecciones en las que se renovaron 21 Titulares del Poder Ejecutivo Local, solamente una mujer logró el triunfo y ahora gobierna el Estado de Sonora.

En el Poder Judicial de la Federación, si bien contamos con un número importante de mujeres desempeñando los cargos de Juezas y Magistradas, lo cierto es que el porcentaje es mínimo, sobre todo en la SCJN donde únicamente existen 2 Ministras. Lo mismo sucede con la presencia de mujeres en el Gabinete del Gobierno Federal y como dirigentes de los partidos políticos nacionales.

Por tanto, debemos seguir impulsando la presencia de mujeres en los cargos de toma de decisiones; para lo cual es necesario implementar mecanismos que posibiliten su acceso a los mismos, en condiciones de igualdad con los hombres, de seguridad y sin violencia.

Desafortunadamente, al incrementarse la participación de las mujeres en los cargos públicos, también aumentaron los casos de violencia política en su contra, fenómeno que debe erradicarse.

Reconociendo que aun cuando diversas instituciones del Estado mexicano han implementado medidas para atender los casos de violencia política contra las mujeres, lo cierto es que urge un cambio de fondo en la sociedad que destierre la cultura patriarcal.

En conclusión, en los últimos años se ha verificado un avance importante en la participación política de las mujeres como funcionarias públicas en distintas áreas, tanto en los cargos de elección popular como en los puestos de designación o concurso, pero su inclusión paritaria en los espacios de alto nivel y de toma de decisiones constituye una asignatura inacabada.

LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL ÁMBITO DE LO PÚBLICO: ADMINISTRACIÓN, POLÍTICA Y ECONOMÍA

09

La Participación de la Mujer en el Ámbito de lo Público: Administración, Política y Economía

María del Pilar Hernández⁹

Sin lugar a dudas, la participación de la mujer durante las últimas tres décadas se ha incrementado, particularmente en el ámbito de lo público, lo que marca como imperativo una reflexión profunda en términos de reforma legal que permita mayores estándares de inclusión del género femenino en las actividades de Estado.

Así, los y las lectoras encontrarán primero cifras denotativas del grado de marginación en que se encuentra el 52% de la población total que conforma nuestro censo nacional; y, segundo, las actividades económicas, también marginales, en las cuales, en razón del tipo de remuneración baja, hay mayor número de mujeres.

⁹ Hernández, María del Pilar. La participación de la mujer en el ámbito de lo público: administración, política y economía. En: Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Universidad Nacional Autónoma de México. vol. XXXIV, núm. 101, mayo - agosto, 2001. Págs. 453-485

Vale hacer aquí un apercibimiento: las cifras que se manejan son los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social correspondientes a 1997, únicos y completos hasta ahora, así como ciertas referencias tangenciales a los resultados preliminares del XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Tradicionalmente la vida pública, en todos sus aspectos, ha sido protagonizada por los varones, mientras que el desarrollo de las mujeres se ha limitado al ámbito de lo privado o lo doméstico.

Tal situación no debe de extrañar, pues no es sino producto de las corrientes de pensamiento que han alimentado el desarrollo de la humanidad. Deseo traer a colación algunos postulados de la filosofía de la ilustración, filosofía que, no obstante, la trascendental influencia que tuvo durante el siglo XVIII en los grandes ideólogos de las gestas libertarias del mundo contemporáneo, que pasaron al pensamiento patrio, pugnaba por una igualdad.

Si bien en el pensamiento de Hume y Locke la libertad e igualdad se predica respecto de todos los gobernados, en el sentido más amplio y comprensivo de los dos géneros, tal concepción, que sirviera de fundamento al filósofo ginebrino, Juan Jacobo Rousseau, no tiene la misma dimensión en otros casos.

En El contrato social, no obstante afirmarse que la libertad e igualdad plenas debieran de conducir al fin de la legislación, se evidencia una igualdad restrictiva, que se predica sólo respecto de los varones y en la que, desde luego, no estaban incluidas las mujeres, así, al tiempo que proclamaba que "...el derecho de esclavitud es nulo, no sólo porque es ilegítimo, sino porque es absurdo y no significa nada...", también afirmaba que "...las mujeres son seres inferiores y subordinados que deben ser educados con el sólo objeto de servir a los hombres y proporcionarles placer".

El postulado anterior se contradice con su afirmación de que la esclavitud es contraria a la naturaleza por lo que no debe ser autorizada por el derecho o ley alguna.

A mayor abundamiento, el filósofo en cita asentaba en su conocida obra *Discourse Táticas on Political Economy*, que la posición del padre de familia deber ser privilegiada. Así, por la estructura misma de la familia, y en caso de algún desacuerdo en su interior, la opinión del padre habría de prevalecer por sobre la de la madre; aunque las desventajas de la mujer, en materia de ejercicio de autoridad, pudieran considerarse pequeñas, la balanza se inclina a favor del padre. Desde el punto de vista económico, señalaba que todo el trabajo del hogar habría de estar dirigido a la preservación y acrecentamiento del patrimonio paterno.

Es evidente que la desigualdad entre varones y mujeres predicada por Rousseau es la muestra de una filosofía inequitativa contra la cual luchan, desde sus inicios, los diversos movimientos de mujeres organizadas. El triunfo en contra de ella se encuentra ahora, en este nuevo siglo, en las convenciones internacionales que pugnan por el respeto, la igualdad y equidad entre los géneros.

Otro de los pensadores importantes ya señalado es John Locke, filósofo cuyo trabajo es conocido en México a través de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Declaración Francesa del Hombre y el Ciudadano. Vale precisar que uno de los argumentos más poderosos utilizados en la justificación de la discriminación que sufre la mujer se encuentra en el siglo XVIII en la conocida institución del matrimonio.

Precisamente ante esta lacerante desigualdad, John Locke trata de destruir la autoridad del marido sobre la mujer. Tomando como autoridad máxima La Biblia, prueba que por derecho natural la mujer no estaba sujeta al marido y que los hijos deben la misma obediencia a ambos padres en razón de su igualdad esencial. Con esta lógica destruye los argumentos en los que se sustenta la inferioridad femenina tanto en el ámbito civil como en el político.

En los escritos de Locke se hermana a la libertad con la igualdad. Se afirma que la libertad política se deriva de ese estado de naturaleza, de perfecta libertad en la que el hombre (en sentido amplio varón y mujer) dispone de sus posesiones como mejor le conviene y sin tener que recurrir a autorización alguna mientras conforme su actuar a la ley natural.

La participación de la mujer

La igualdad en que vive este hombre existe en un medio de poder y jurisdicción recíproca, sin que uno tenga más que otro; donde no hay cosa más evidente que criaturas de la misma especie y nivel. Su igualdad implica la no existencia de subordinación o sujeción.

Los poderes que se le conceden al hombre en la sociedad civil y política sobre la mujer se han derivado de aquellos que detenta sobre la esposa dentro del matrimonio y la familia. La defensa de la garantía de igualdad de la mujer, por tanto, la inicia Locke al asegurar la plena igualdad de los cónyuges en el gobierno de la familia y en la autoridad que ambos comparten sobre los hijos.

Corolario de los anteriores señalamientos es la proyección del pensamiento de la ilustración, al constitucionalismo del siglo XIX de nuestro país, pensamiento que se refleja en las Constituciones desde la de 1812 hasta la de 1857, motivo por el cual no haré referencia alguna en torno a este periodo. A continuación, realizaré brevísimas consideraciones respecto de la situación de la mujer en el constitucionalismo del presente siglo.

Los documentos fundamentales que dan paso al constitucionalismo contemporáneo y que tuvieron una marcada influencia del pensamiento de los dos filósofos arriba citados, son la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la respectiva Constitución así como la Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano.

Podemos decir que la Declaración de Independencia consagra una concepción restringida de la igualdad al proclamar “all men are created equal”, en donde no se comprendía a mujeres ni a negros.



Por su parte, la Constitución norteamericana, en su versión original, no consagró ni derechos fundamentales ni garantías; es hasta 1791 cuando se incorporan y, en 1865, mediante la enmienda XIII se da la abolición de la esclavitud; en 1868, Enmienda XIV, se consagra la protección igual de las leyes (equal protection of law) a todos los ciudadanos (varones y mujeres), y, finalmente, en 1920, se llega a la plenitud de derechos entre los géneros con el reconocimiento del voto a favor de la mujer.

La Declaración Francesa del Hombre y del Ciudadano, 1789, contiene dos artículos importantes a nuestro desarrollo, a saber, el primero y el sexto. El primer precepto reconoce que los hombres nacen y se mantienen libres e iguales en derecho, las distinciones que se pueden dar, en su caso, lo son por razones de utilidad pública; por su parte, el artículo 6o. prescribe que la ley debe ser igual para todos, interviniendo los ciudadanos, directa o indirectamente, en su elaboración.

Consideramos que los preceptos en cita han sido y continúan siendo fuente de inspiración para los estados contemporáneos que tratan de promover la transformación de sus órdenes jurídicos, en aras de una mayor igualdad entre los géneros.

La condición de la mujer en el marco del constitucionalismo mexicano del siglo XX

222

A finales del siglo XIX, particularmente el periodo del porfirismo se caracteriza por una concepción completamente doméstica de la mujer, en donde se considera que su mejor destino es el hogar y la maternidad, sin embargo, el 1879, se celebra el Primer Congreso Obrero, convocado por el Gran Círculo de Obreros Libres. Este movimiento surge en aras de las reivindicaciones laborales. Tal situación, aunada a la lucha política antirreleccionista, hace que núcleos importantes de mujeres formen parte activa de las acciones de lucha contra la dictadura porfirista y se incorporen a los distintos clubes liberales y partidos de oposición que surgen en el país.

Es menester señalar que la lucha reivindicatoria del género femenino adquiere voz en 1906, a través de la incipiente organización denominada “Las admiradoras de Juárez”, que erigen sus demandas respecto del voto femenino, reivindicaciones que avanzan con miras a una reforma sustancial en este sentido, al decir de Artemisa Saenz Royo, “desde 1915 las mujeres se movilizaron para solicitar la reforma de los artículos 34, 35 y 115 constitucionales”.

El debate en el seno del Constituyente de 1916-1917, se caracterizó, no obstante, las movilizaciones existentes, por la negativa a conceder el derecho de voto a la mujer, argumentando en su dictamen final que:

Las actividades de la mujer mexicana han estado restringidas tradicionalmente al hogar y su familia, no han desarrollado una conciencia política y no ven además la necesidad de participar en los asuntos públicos.

El hecho de que algunas mujeres tengan condiciones para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos no funda la conclusión de que éstos deban concederse a la mujer como clase (sic). La dificultad de hacer la selección autoriza la negativa.

La Constitución de 1917 es la respuesta jurídica de la primera gran revolución social del siglo XX a las demandas de un pueblo o, cuando menos, de la mayoría de éste. El movimiento que le dio origen partió de la problemática campesina y obrera, misma que hizo crisis con la permanencia de Díaz en el poder.

El movimiento armado tuvo como sus objetivos principales la reivindicación de los derechos de los marginados y desposeídos y, por lo mismo, benefició en algunos aspectos a las mujeres trabajadoras y campesinas. La ideología del movimiento se plasmó, principalmente, en los artículos 27 y 123 constitucionales.

Es importante precisar, tal como hemos dejado evidenciado líneas arriba, que la Constitución de 1917 sólo concedió igualdad a la mujer en lo concerniente a los derechos individuales y laborales, pero no explicitó lo mismo en cuanto a los derechos políticos que, en los hechos, se mantuvieron inalterables.

No obstante, tales reivindicaciones, las mujeres de principios de siglo no mantenían una posición de reconocimiento igualitario respecto de los varones, no escapa a este análisis los cánones sociológicos, psicológicos y culturales, imperantes de la época, que determinaban que se les prohibiera aspirar a ingresar a un mundo esencialmente de varones.

El lapso que media entre las décadas de los años veinte y treinta se ve nutrido por la participación de las mujeres en la política, militantes activas, bien del Partido Antirreleccionista, el Frente Único Pro Derechos de la Mujer, en el Partido Comunista Mexicano, en el Partido Nacional Revolucionario, con la meta de organizarse para lograr su emancipación ya política, bien laboral.

Los años desde 1923 y hasta 1925 se caracterizan por un activismo a favor del sufragio, así Chiapas, Yucatán y Tabasco se erigen en las entidades federativas más vanguardistas, concediéndose en esos años la igualdad política a la mujer para votar y ser votada en puestos de representación popular, en esta época destacan mujeres como Fidelia Brindis, Elvira Carrillo Puerto, Hermila Galindo, diputadas que desarrollaron amplios proyectos legislativos buscando el beneficio social de las mujeres.

En el ámbito de las reivindicaciones laborales y en un ambiente de efervescencia comunista, en 1923 se crea el Consejo Feminista Mexicano, dirigido por las profesoras Elena Torres y Refugio García, fundadoras ambas del Partido Comunista Mexicano, que se aplica a la celebración de un Congreso Feminista en el que, finalmente, se aprobó un amplio programa de lucha que contemplaba, mutatis mutandis:

El reforzamiento de los movimientos populares para la expedición de la Ley Federal del Trabajo, la Ley Agraria y la Ley del Seguro Social.

El logro de las modificaciones al entonces vigente Código Civil (lo cual se logra en 1928).

La sindicalización de los trabajadores al servicio del Estado.

El incremento de la educación popular, guarderías y los derechos políticos para las mujeres.

Como hemos apuntado, si bien el proceso reivindicador de las mujeres se remonta a los últimos años del porfiriato, es en la segunda mitad de los años treinta, en el contexto de un relativo ejercicio de la democracia a nivel nacional, que aquél se consolida logrando varias de sus demandas y una estructura orgánica, lo que posibilitó que se uniera al movimiento penerrista de mujeres otros grupos feministas, quienes reiteradamente reivindicaron su derecho de sufragio en el Congreso Nacional de Obreras y Campesinas celebrado en 1931, 1932 y 1934.

Lo anterior se logra en razón del tipo de reivindicaciones que, en su programa de acción femenina, contempló el Partido Nacional Revolucionario, así:

Incorporación de la mujer a la vida cívica y política de la nación.

Otorgamiento de iguales derechos que al hombre, para que desarrolle sus facultades en la medida de sus fuerzas.

Igualdad de derechos para la mujer ante las leyes civiles, sociales, económicas y políticas.

Sin embargo, y no obstante los apreciables logros, en 1936 se presenta un hecho cuestionable, las candidatas a diputadas locales por el estado de Veracruz, María Tinoco y Enriqueta L. de Pulgarón, no fueron registradas por el departamento electoral, argumentándose en la motivación que "...la ley no faculta a dicha oficina para hacer tal cosa, tratándose de elementos (sic) del sexo débil".

En este recorrido, consideramos como otro de los sucesos importantes en el esquema de la reivindicación de género, el hecho de que el 7 de marzo de 1937, la Cámara de Senadores dictamina en negativo en anteproyecto a través del cual se otorgaba el voto a las mujeres, así: “en el tiempo actual, la mujer mexicana aún no está capacitada para el ejercicio de derechos políticos y por tal motivo, se desecha la petición”.

La decisión del Senado afectó el movimiento de mujeres, el cual a partir de la década de los años cuarenta, y debido a dos factores como el ambiente de coyuntura nacional e internacional y el propio proceso, sufre un reflujo que no empezará a ser modificado sino hasta la década de los años setenta en que, con nuevas características, surge en México el feminismo de nuevo tipo. Pero veamos que sucede en la década de los cincuenta.

Bajo el auspicio de los aires revolucionarios de los movimientos internacionales es que se propician cambios legislativos para conceder el voto a la mujer en las entidades federativas. Precisamente fueron las legislaturas locales las que primero concedieron el voto a la mujer, el reconocimiento de la Constitución federal, de ese derecho para ejercer la ciudadanía sólo en las entidades municipales, se hizo hasta 1947, al adicionar el artículo 115 constitucional, así, se disponía que “en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho a votar y ser votadas”.

Esta adición tuvo sus orígenes en las primeras agrupaciones de mujeres mexicanas que reclamaban el voto; en la influencia indirecta y creciente del feminismo internacional y en el fenómeno del bracerismo, ya que después de la Segunda Guerra Mundial, el éxodo de los varones del campo mexicano hacia los Estados Unidos de América fue muy intenso, las mujeres de los municipios tuvieron que suplirlos aún en los puestos públicos. La adición al artículo 115 reconoce la capacidad de las mujeres en áreas en donde ya habían incursionado con evidente eficiencia. A nivel federal el asunto se trató de manera diversa.

No obstante, los avances democráticos a nivel municipal, podemos afirmar que hasta 1953 la política pública era clara, deliberada y absolutamente masculina, vedándosele a las mujeres el tener cargos de gobierno, y decimos 1953 pues es el año crucial en el cual, bajo la presidencia de Adolfo Ruiz Cortines, se le otorga el derecho de sufragio a las mujeres, entendido como el derecho a votar y ser votadas.

El entonces primer mandatario, acorde con los dictados de la política internacional, adopta los postulados de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer, negociada en el marco de las Naciones Unidas en marzo de 1953.

El avance democrático de los años cincuenta palidece en su consagración tardía en el contexto de las naciones, nuestro país vecino otorgó el derecho de sufragio a las mujeres a través de la enmienda XIX de 1920, nuestro constituyente treinta y tres años más tarde.

La década de los setentas presenta dos hechos contradictorios, primero, se realizan y expiden reformas constitucionales a los artículos 4o., 5o., 30 y 123 que tendían a la igualdad formal de varones y mujeres y, segundo, la celebración de la Conferencia Mundial de la Mujer, a cargo, por cierto, de un hombre.

Desde esa década hasta la actualidad, el formalismo jurídico de los preceptos antes indicados es contrastantes con la realidad que impera.

La actualidad de las mujeres

Lo benéfico de la consagración del derecho subjetivo público de sufragio en favor de las mujeres, ha significado nuestro ingreso, lento pero firme, a quehaceres trascendentes del mundo que por excelencia había sido monopolio de los varones, a saber: lo público; no deseo dejar de mencionar que este ingreso marca un hito en la década de los ochenta, cuando por primera vez asciende a un cargo de elección popular de primer rango una mujer.

Pero veamos algunas cifras que denotan la evolución de la mujer en el campo de la política.

La inserción de la mujer en la vida activa de la administración pública federal ha sido también escasa, a continuación, damos algunos datos:

De los 7,655 puestos derivados del poder Ejecutivo, computados de 1980 a 1994 en 24 dependencias y que comprende hasta directores generales, 781 puestos de designación presidencial, sólo el 4% fueron ocupados por mujeres y únicamente tres han sido titulares de Secretarías (en el sexenio actual se sumarían tres, las respectivas titulares, en funciones o no de Turismo, Medio Ambiente, Relaciones Exteriores).

Otras dependencias en donde se ha dado la participación de la mujer son: Programación y Presupuesto: 14%. Educación Pública: 12.9%. Defensa Nacional: 2%. Marina: 0%. Agricultura y Recursos Hidráulicos: 3.2%. Instancias y dependencias de justicia: 10.4%.

Asamblea de Representantes (que veremos después): 19.5%. Fenómeno que tiene que ver con la posición de las mujeres dentro de sus organizaciones y partidos políticos: PRI: 20 A 23%; PRD: 30%; PAN: 13 a 15.6%.

En el periodo de 14 años (1980-1994), en el servicio exterior mexicano sólo siete mujeres ocuparon el puesto de embajadoras y dos como cónsules generales. En los puestos dependientes la mayoría son mujeres.

Se calcula que existen 2,764 organizaciones no gubernamentales registradas en México, de las cuales 1,056 son presididas por mujeres. De ahí que la mayor representatividad se dé en los organismos de la sociedad civil.

La participación de la mujer en la política ha sido la más lenta de entre todos los sectores, a pesar de que las mujeres constituimos más del 52% de la lista nominal de electores.

La desigualdad en la participación política de varones y mujeres, en México se han ejercido, en las legislaciones electorales, acciones de tipo afirmativo para que con el transcurso del tiempo se logre nivelar tal circunstancia.

El criterio adoptado por el Cofipe y por algunas de las legislaciones electorales locales (Chihuahua, Colima, Distrito Federal y Guerrero), consiste en que no debe rebasar de un 70% la participación de un sólo género, en lo que a cargos de elección popular se refiere (senadores; diputados federales y locales; regidores; síndicos y jefes delegacionales).

Existen también otros criterios que varían sólo en la forma de señalar su porcentaje (tal es el caso de Oaxaca que en lugar de señalar un máximo de 70%, prevé un mínimo de 30% para un mismo género); que contemplan un máximo de 80% para un sólo sexo (Sonora); y aquellos, que, en vez de señalar porcentajes máximos o mínimos, establecen un número determinado de integrantes de un género como máximo (Sinaloa), o una forma de asignación alternada entre varones y mujeres (San Luis Potosí).

En algunas legislaciones estatales existe la inclinación por reconocer expresamente la necesidad de promover la participación política de las mujeres, dejando tal responsabilidad a cargo de los partidos políticos como una más de sus obligaciones; tal es el caso de Chiapas, Durango, Querétaro, Tabasco y Zacatecas.

Ahora bien, no obstante que, como ya se dijo, aún en la actualidad la participación política de las mujeres es escasa, en la mayor parte de los Estados que conforman esta Federación no se prevé acción afirmativa alguna que trate de nivelar esta situación; tal es el caso de 18 entidades federativas, que a saber son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

Cabe señalar que, por obvio que parezca, el primer paso para establecer cualquier medida de acción afirmativa al respecto, es el reconocer expresamente que tanto varones como mujeres tienen derechos político-electorales los cuales deben ejercer (votar y ser votado). El caso del estado de Nayarit es particular, toda vez que su legislación se limita a reconocer los derechos político-electorales de varones y mujeres, sin establecer ninguna cuota de participación para las mujeres.

Es importante resaltar, que el caso de las mujeres, no es el único que requiere de acción afirmativa al respecto, para nivelar la situación de desigualdad existente, lo mismo sucede con relación a los jóvenes y a los indígenas que se tratan a la par en algunas legislaciones, a saber: Chiapas, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco.

Cabe destacar que en los estados de Colima y Sonora la legislación electoral no se limita a establecer acciones de tipo afirmativo para nivelar la participación política entre varones y mujeres, sino que además estos estados contemplan sanciones para aquellos casos en los que las cuotas señaladas de 70% y 80%, respectivamente, no se respeten. Las sanciones mencionadas consisten básicamente en declarar la improcedencia del registro de candidatos solicitado.

Aunado a lo anterior, son de destacarse las legislaciones del estado de Chihuahua y del Distrito Federal, en las que la acción afirmativa no se limita para el caso de la posibilidad de ocupar cargos de elección popular sino que se extiende, en el caso de Chihuahua, a la integración del Instituto Estatal Electoral (máximo 70% de ciudadanos de un solo género), y a la integración del Tribunal Estatal Electoral (integrado por tres magistrados, uno de los cuales será de género distinto al de los otros dos), y en el caso del Distrito Federal, la cual le impone a los partidos políticos la obligación de que en la integración de sus órganos directivos no podrán exceder el 70% los miembros de un mismo género.

Por lo que hace al trabajo femenino, es de mencionar que nuestro género sufre una lacerante discriminación. Independientemente de la inferior formación profesional de un buen sector de nuestro género, son los hombres los que toman las decisiones, y los que califican la capacidad de las mujeres. El varón aventaja a la mujer en proporción casi cuatro veces mayor dentro de la fuerza general de trabajo, mientras que el sector se haya conformado por 5.3% de varones y sólo 1% de 28 mujeres. Es evidente que las mayores empresas están dirigidas por hombres, consecuentemente los más altos puestos de la burocracia también los ocupan los varones. Es decir, aquellos que tienen el poder de decisión con relación a quienes ocupan o pueden ocupar determinados puestos son, en su gran mayoría, hombres.

Proporcionalmente, las mujeres asalariadas conforman un sector más numeroso que el de los hombres asalariados: 54.2% de 49.9 de las mujeres.

También son más las que laboran sin pago específico, constituyendo un 17.7%, mientras que los hombres el 12.2%. En lo que respecta a la ocupación de hombres por rama de actividad económica, la mujer se concentra principalmente en la prestación de servicios personales en un 29%, mientras que el hombre sólo lo hace en un 13%; en la actividad agropecuaria la participación femenina es únicamente del 11%, en tanto que el porcentaje masculino constituye 34%, cabe hacer la aclaración que en estas cifras no se comprende a las mujeres que trabajan en el campo ayudando a los hombres de la familia.

En relación con los ingresos, las cifras presentan el siguiente panorama: el 42.1% de los hombres reciben hasta dos salarios mínimos, mientras que las mujeres que obtienen esa cantidad constituyen el 50%. Sin embargo, el 7.9% de los trabajadores varones perciben ingresos superiores a cinco salarios mínimos, contra 4.8% de las mujeres.

En este aspecto, hace falta una mayor especificación en materia salarial por sexos que permita destacar la gran e injusta desigualdad de las percepciones salariales entre hombres y mujeres, y que esté dirigida a precisar globalmente los ingresos que ambos sectores reciben. Es necesario encontrar una explicación al hecho destacado por la ONU de que, a nivel global, la mujer realiza un significativo porcentaje del trabajo, pero sólo tiene el control del 1% de la riqueza mundial.

Es incuestionable el argumento de que las mujeres monetariamente ganan menos y paralelamente gozan de menores beneficios sociales que el hombre.

Conclusiones

La exposición anterior nos permite hacer dos conclusiones: primera, la imperiosa necesidad de promover, en nivel constitucional, una reforma en materia de acceso equitativo de ambos géneros a los puestos de representación popular, a la función pública y al trabajo, su permanencia y promoción, esto es la mención explícita en el artículo 4o. de la Constitución federal, conforme con el texto que a continuación proponemos: *Art. 4o.* ...El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta garantizará el acceso, permanencia y promoción de ambos géneros al trabajo, la función pública y los cargos de representación popular en igual proporción.

La reforma constitucional así concretada, permitiría su observancia por parte de las entidades federativas en el ámbito constitucional, y de los propios congresos, federal y estatales, respecto de la legislación ordinaria respectiva.

Es menester precisar que, por técnica normativa, la segunda parte del párrafo en cita debe pasar al tercer párrafo que, dicho sea de paso, sí tiene vinculación directa con el derecho a la maternidad-paternidad pues, finalmente, padres e hijos conforman el núcleo familiar.

Por lo que hace al ámbito de lo económico, sabido es que México requiere de mayor cantidad de estudios acerca de la pobreza que padece la mujer por los motivos específicos de su condición femenina. En algunos casos se encontrará que los conceptos usados para definir y describir la pobreza y los datos recogidos para medirla no son apropiados para examinar la condiciones materiales de vida de las mujeres. La pobreza no es neutral en cuestión de géneros. De hecho, esta división estructural de la economía asigna a las mujeres puestos más bajos y, por lo mismo, menos remunerados en el mercado. Esto se refleja en su menor acceso a los recursos de la familia.

Si el dinero es escaso, se hace un esfuerzo para que los hijos varones cursen estudios superiores, pero no sucede lo mismo respecto de las mujeres. De hecho, cada sociedad, cada cultura, en particular la nuestra, deberá tomar en consideración formas de vida y valores que les son propios a los diversos estratos de sociedades determinadas para proporcionar la información indispensable al legislador sobre los elementos indispensables para la formulación de un derecho igualitario que, efectivamente, facilite a la mujer el acceso a los medios de trabajo y a los salarios en condiciones semejantes a las del hombre.

En este sentido, tendrá que darse apoyo a la maternidad y tomar en consideración que las labores hogareñas y, en general, el sostenimiento físico y espiritual de la familia son, por excelencia, labores no remuneradas de la mujer, situaciones éstas que tornan imperativas las reformas necesarias en materia laboral, civil y familiar.

LA MUJER EN

MÉXICO: INEQUIDAD, POBREZA Y VIOLENCIA

10

La Mujer en México:

Inequidad, Pobreza y Violencia

David Moctezuma Navarro¹⁰

Hablar de la mujer en México es hablar de más de la mitad de la población total, de más de la mitad de la población en edad de trabajar, de prácticamente la mitad de la matrícula escolar nacional, y del mayor número de votantes registrados en el padrón electoral vigente. Las mujeres son mayoría en un país de arraigadas tradiciones machistas.

Según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, las mujeres representan actualmente el 51.2% de la población total; el 52% de la población de 15 años y más, -es decir, de la población en edad de trabajar- y el 51.5% de los mexicanos registrados en el padrón electoral (INEGI,2010). Asimismo, en el ciclo escolar 2011-2012, las mujeres integran el 49.8% de la matrícula escolar total del país.

¹⁰ Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva época. Año LIX. No. 220, enero-abril de 2014. Págs. 117-146

La presencia femenina en el mercado de trabajo se ha incrementado de manera notable en las últimas décadas, particularmente en los sectores productivos y de servicios. Según el último informe de gobierno, en el año 2012 las mujeres representaban poco menos del 40% de la población económicamente activa.

La creciente participación de las mujeres en la vida social, económica, política y cultural de nuestro país ha sido paralela a una mejora sustancial de sus indicadores demográficos, particularmente en las zonas urbanas. El llamado cambio demográfico de nuestro país no se puede entender sin la transformación de los indicadores demográficos femeninos. Destacan la reducción de la tasa global de natalidad (que pasó de 2.9 a 2.4 hijos por mujer, entre 1999 y 2010) cercana al nivel de reemplazo en el último año y el significativo aumento de la esperanza de vida al nacimiento con 77.3 años, la cual se coloca por arriba del promedio nacional de 74.3 años.

La dinámica reproductiva femenina responde, sin ninguna duda, al aumento de la escolaridad media de las mujeres y a su creciente integración al mercado laboral. La relación existente entre la Tasa Global de Fecundidad (TGF) y el nivel de escolaridad de las mexicanas es evidente cuando vemos que, en el caso de las mujeres sin escolaridad o con primaria incompleta, este indicador se ubica en 3.2 hijos por mujer, esto es, por arriba de la media nacional; mientras que, es de sólo 1.9 hijos por mujer (inferior al nivel de reemplazo), en mujeres con educación media superior y superior. Las diferencias en la TGF son grandes entre entidades federativas, destacando en el extremo alto el estado de Chiapas con 3.1 hijos por mujer, y en el inferior, el Distrito Federal con sólo 1.7 hijos por mujer.

En materia de fecundidad, se debe subrayar la elevada tasa de embarazos de adolescentes en las últimas décadas. En términos absolutos, los nacimientos entre las mujeres de 12 a 19 años de edad se redujeron ligeramente en los últimos diez años, ubicándose en 36.4 hijos por cada mil mujeres, en 2009. Pero, debido a que el número de adolescentes se incrementó de 8.2 a 8.7 millones en el mismo lapso, los hijos de madres adolescentes oscilan alrededor de 300 mil al año. Lo anterior significa que en nuestro país el 13% de las adolescentes tiene hijos.

Ese porcentaje también varía de forma significativa con el nivel de escolaridad de las madres adolescentes. Mientras que casi una quinta parte, el 18% de las adolescentes que tienen hijos cuentan con primaria o menos, el 7.4% posee estudios posteriores a la secundaria. Cuando las adolescentes no asisten a la escuela, el porcentaje llega a 25% y se reduce a 0.9 en caso contrario. Lo anterior muestra no sólo la incidencia del nivel de escolaridad en la maternidad de las mujeres jóvenes, sino además los crecientes problemas para capacitar de forma oportuna y adecuada al “bono demográfico” mexicano, mayoritariamente femenino.

Esa ventaja demográfica implica que, en la actualidad y hasta el 2030 según las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y alrededor del 2040 -según el XIII Censo de 2010 la población en edad productiva será mayor que la población dependiente. De cumplirse la hipótesis programática del CONAPO, la población en edad escolar (6 a 14 años) se reduciría de 20.3 millones en 2000 a 15.8 millones en 2030, mientras que la correspondiente a edades productivas (15 a 64 años) pasaría en esos mismos años de 62.3 millones a 85.7 millones. El bono demográfico que perdurará hasta 2030 podría transformarse en un bono real para la economía si se aprovecha la circunstancia coyuntural de que las personas en edad productiva son más que las personas económicamente dependientes. Y para que eso ocurra es necesario que las personas en edad productiva tengan educación, salud y trabajo. Si esto no sucede, la oportunidad se nos escurrirá entre las manos, como ha ocurrido hasta ahora.

En las tendencias demográficas de la población femenina destaca también que la mortalidad y la migración es menor que en los hombres. En México, al igual que en muchos países, la población masculina se ubica predominantemente en el rango de edad de 0 a 14 años, esto es, nacen más niños que niñas. No obstante, la menor tasa de mortalidad infantil de las mujeres casi 12% por debajo del promedio nacional; la mayor migración internacional de los hombres y la sobremortalidad masculina, explican la mayor proporción de mujeres en la población de 15 años y más y, por ende, en el llamado bono demográfico.

Lo anterior explica la mayor proporción de mujeres actualmente en nuestro país. Según el último censo, en el año 2010 existían 105 mujeres por cada 100 hombres. Aunque esta proporción aumenta con la edad de la población.

Con relación al estado civil, cabe señalar que en México más de la mitad de las mujeres de 15 años y más (57.7%), están casadas o en unión libre (aunque, en el caso de las adolescentes que tienen hijos esta proporción llega apenas a 16%). En las últimas décadas destaca el crecimiento del porcentaje de mujeres de 15 años y más, divorciadas o separadas, que llegó al 15% en 2010. Lo anterior explica en buena parte que, en ese año, la cuarta parte del total de los hogares mexicanos son encabezados por una mujer.

Al respecto, no se debe dejar de considerar la relación existente entre el estado civil y el nivel de escolaridad de las mujeres. Del total de mujeres casadas o unidas, 22% carece de escolaridad o posee primaria incompleta y 23% cuenta con secundaria completa. Por otro lado, sólo 3% de las mujeres divorciadas o separadas carecen de escolaridad y casi una tercera parte (32%) cuenta con educación media superior o superior. Es evidente que a mayor nivel de escolaridad las mujeres tienen mayor capacidad para decidir su estado civil y si tienen menos hijos, a la vez que se insertan de mejor manera en el mercado laboral.



En educación, las mujeres hacen mejor la tarea

En México, el carácter gratuito, obligatorio y laico de la educación otorga, en principio, iguales oportunidades de desarrollo a hombres y mujeres, además de que supone equidad en el acceso y la permanencia para unos y otras en el sistema educativo. No obstante, la realidad social del país, caracterizada por la pobreza de la mitad de su población y por una profunda desigualdad social y la incapacidad de superar la histórica discriminación de la mujer tanto en los ámbitos público como privado generan un sesgo por género en dichas oportunidades.

En materia de educación, el país ha tenido avances importantes en las últimas décadas. La matrícula escolar total se incrementó de 25 millones en el ciclo escolar 1990-91 a 34 millones 821 mil estudiantes en el 2011-12. Destaca la participación creciente de las mujeres que pasaron de representar el 40.3% al 48.9% en la matrícula total del país en ese período.

La asistencia femenina a la escuela presenta diferencias significativas por rangos de edad. Mientras el porcentaje de mujeres entre 6 y 14 años subió del 85 al 95%, las de 15 a 24 años incrementaron su participación de 29 a 40.1% entre el año 1990 y el 2010. También hay diferencias por niveles educativos y, más aún, por entidades federativas. Cabe destacar que, en el año 2011 las brechas por género en educación básica prácticamente desaparecieron. En este nivel educativo se ha logrado incorporar a la escuela a casi todas las niñas en la edad correspondiente (aunque también debe destacarse la menor participación femenina en educación media superior y superior).

Por entidades federativas, las de menor nivel de desarrollo Chiapas, Oaxaca y Guerrero tienen los menores porcentajes de mujeres en la matrícula escolar. En cambio, las de mejores indicadores de desarrollo Distrito Federal y Nuevo León presentan la mayor participación escolar femenina. Es un hecho que las mujeres son mayoría en la matrícula escolar en doce de los estados de la República.

Las mujeres aumentaron más sus niveles de escolaridad en las últimas décadas. La escolaridad promedio de las mujeres de 15 años y más pasó de 6.2 a 8.5 años de estudios entre 1990 y 2010, mientras que la de los hombres pasó de 6.8 a 8.8 años en el mismo lapso. Las diferencias se acortaron. Por arriba del promedio nacional destaca la escolaridad de las mujeres entre 15 y 24 años, la cual superó la de los hombres al pasar de 7.9 a 10.2 años, entre 1990 y 2012; mientras que la de los varones subió de 7.9 a 9.9 años, en el mismo lapso.

La escolaridad media de las mexicanas es altamente diferenciada por entidades federativas. En el año 1990, muy por debajo del promedio nacional se ubicaron Chiapas, Oaxaca y Guerrero, con sólo 3.6, 4 y 4.4 años de escolaridad, respectivamente. Veinte años después esta situación no se ha modificado de manera suficiente. Aunque con un mayor número de años de estudios, las mujeres de estas tres entidades siguen manteniendo los más bajos niveles de escolaridad del país, con 6.3, 6.6 y 7 años, respectivamente. Finalmente, para el año 2010, en el extremo alto se mantuvieron el Distrito Federal y Nuevo León, con una escolaridad media de las mujeres de 10.3 y 9.6 años, respectivamente.

Al mayor crecimiento de la escolaridad promedio de las mujeres se suma su mejor eficiencia terminal prácticamente en todos los niveles educativos y, en general, los menores índices de reprobación y de deserción escolar. Esto no obstante las inequidades en el acceso a la educación que afectan a muchas mexicanas, especialmente en las zonas rurales y de alta marginación. De acuerdo con cifras oficiales, las mujeres presentan los mejores indicadores escolares en eficiencia terminal, reprobación y deserción escolar en educación básica y en educación media superior.

La feminización de la matrícula escolar también es creciente en el nivel de educación superior, donde las mujeres son ya predominantes en algunos niveles educativos (incluido el posgrado), y en algunas áreas de conocimiento como la medicina. La participación femenina en la población escolar total de educación superior pasó de 42.8% en 1990 a 49.6% en el ciclo escolar 2011-12. En este ciclo escolar, la matrícula femenina de posgrado representa 52.4% frente al 47.6% de los hombres. También se titulan más mujeres en las carreras universitarias.

Un ejemplo representativo de la creciente participación de las mujeres en la educación superior es el de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Los datos más recientes de la institución indican que en el año 2012 las mujeres representaron poco más de la mitad (51%) de la población escolar total y 52% de la matrícula de posgrado. Asimismo, la mayoría de los alumnos becados son mujeres (56%), como también lo son el 58% de los titulados en dicho año. Más mujeres, mejor desempeño y más egreso femenino parece ser la tendencia en educación superior.

También destaca la presencia de las mujeres en las becas escolares otorgadas. En 2011, del total de becas otorgadas en educación básica, la mitad correspondió a mujeres, se incrementó a 52% en educación media superior y a 56% en la licenciatura y el posgrado.

No obstante, los significativos avances de las mexicanas en materia educativa todavía prevalecen las inequidades de género. Dentro de éstas, destaca el mayor analfabetismo y rezago educativo de las mujeres. De igual forma, no puede dejar de señalarse el contraste que existe todavía entre la mayor matrícula femenina en educación superior y posgrado y la baja participación de las mujeres en el Sistema Nacional de Investigadores del país. En 2011, dicho porcentaje fue apenas de una tercera parte (33.6%) del total a nivel nacional (17,639).

La baja participación de las mujeres en las actividades científicas e innovación tecnológica, tanto por razones culturales como por las barreras que enfrentan para realizar investigación de vanguardia en ámbitos tradicionalmente masculinos, ha sido una constante a nivel mundial. Ilustra lo anterior la exigua proporción de mujeres que han sido reconocidas con el Premio Nobel. Del total de personas laureadas con este premio hasta el año 2012 (862 individuos u organizaciones), sólo 44 han sido mujeres y más de una de ellas compartieron este galardón con su esposo. Esto significa que, en toda la historia del Nobel, sólo el 5% de estos reconocimientos se ha otorgado a mujeres.

En México, aunque el porcentaje de población de 15 años y más años que no sabe leer ni escribir se redujo del 12.4% al 6.9% entre 1990 y 2010, la proporción de mujeres analfabetas sigue siendo mayor: representan el 8.1% de la población iletrada, frente al 5.6% de los hombres. Es decir, seis de cada 100 hombres y ocho de cada 100 mujeres de 15 años y más no saben leer ni escribir.

Asimismo, en 2012, se reportaron 16 millones 528 mujeres con rezago educativo, contra 14 millones 566 hombres en la misma situación. Es decir que, entre aquellas personas que se encuentran en rezago educativo en México, sea porque son analfabetas o porque no concluyeron los niveles educativos elementales, las mujeres son casi dos millones más que los hombres.

El rezago educativo es también mayor en la población indígena. En México, de cada 100 indígenas 24 no estudian, 25 no acabaron la primaria y sólo 11 cursaron educación media superior. Dentro de éstos, la mayor proporción son mujeres. En la población de habla indígena dicho rezago está por encima del promedio nacional y las afecta más a ellas en tanto que el 55% son mujeres y el 45% son hombres. De otro lado, entre los jóvenes que no estudian y tampoco trabajan, la proporción de mujeres es sustancialmente mayor.

Las inequidades y contrastes en materia educativa que enfrentan las mujeres en nuestro país son evidentes también en los indicadores internacionales sobre el tema. La menor presencia de mujeres en algunos niveles educativos, así como la mayor tasa de analfabetismo y rezago educativo femenino parecen explicar el retroceso de la posición de nuestro país en el subíndice de logro educativo del Índice Global de Género, donde pasó, en un total de 128 países, del lugar 49 en 2007 a la posición 69 en 2012.

A pesar de los rezagos, no se pueden desconocer los importantes avances de la mujer en el ámbito educativo, no sólo por su mayor asistencia a la escuela, mayor nivel de escolaridad y más alta eficiencia terminal, sino además por el impacto que la formación escolar puede tener en la vida personal, social y laboral.

Condiciones de trabajo y salario de las mujeres

La creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo pone en entredicho el perfil tradicional de la identidad femenina basada en la división del trabajo por género que circunscribe a la mujer al hogar, dedicada a la maternidad, al cuidado y manutención de los hijos o de los padres.

En México, la participación de las mujeres en el mercado laboral se ha incrementado en los últimos años al pasar del 33% al 38.2% de la Población Económicamente Activa (PEA) entre 1995 y 2012. En la población ocupada, las mujeres pasaron de 10.5 a 17.8 millones en esos 17 años. No obstante, la tasa de participación de las mujeres en edad de trabajar apenas asciende al 43% frente al 77% de los hombres. Es decir que el 57 % de las mujeres en edad de trabajar no lo hacen.

Las mujeres ocupadas laboran mayoritariamente en el sector terciario. El 79% labora en el sector servicios y 16% en el sector productivo. Han incursionado en todo tipo de actividades ocupando puestos de obreras, empleadas, ejecutivas, directoras o empresarias. No obstante, la proporción de mujeres que trabaja sin remuneración es mayor que la de hombres, a la vez que el porcentaje de mujeres en el sector informal también es mayor. Este último alcanza una tasa de 30.4% frente al 26.4% para los hombres.

En materia salarial la inequidad de género es mayor. Aun contando con una PEA femenina con un promedio de escolaridad mayor y una edad promedio ligeramente menor, las mujeres ocupadas reciben menores salarios que los hombres en empleos similares. Aunque la diferencia de ingresos laborales entre géneros se redujo de 16.1% en 1995 a -5.3% en 2011, la brecha salarial entre hombres y mujeres sigue vigente. En el país, el porcentaje de mujeres que gana menos de un salario mínimo es casi el doble que el de los hombres. En cambio, por cada mujer que gana más de cinco salarios mínimos hay 1.3 hombres en la misma condición.

A la desigualdad de la mujer en el mercado laboral se agrega la reducción de apoyos gubernamentales para su empleo en la última década. Entre el año 2000 y 2011, el número de mujeres en el Programa de Apoyo al Empleo de la secretaria de Trabajo y Previsión Social se redujo 38% frente al 16.6% de los hombres; mientras que la participación de mujeres en el Programa de Empleo Temporal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es menor a la de los hombres ya que en 2011 representó el 41.9%. La perspectiva de género está ausente en las políticas laborales.

Lo mismo parece ocurrir en otros ámbitos gubernamentales. Los apoyos también se redujeron para las mujeres en las zonas rurales. El número de mexicanas beneficiadas por el Programa de la Mujer en el Sector Agrario de la Secretaria de la Reforma Agraria se redujo 19% entre 2007 y 2011, en tanto que el de las participantes en el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales de la Secretaria de Economía, lo hizo en 7% entre 2005 y 2011.

La elevada inequidad que enfrenta la mujer en materia laboral y de salarios se ve reflejada en la ubicación de nuestro país en el subíndice en materia laboral del Índice Global de Género. Este indicador internacional reconoce que es en el mercado de trabajo y en las retribuciones donde más se observa la desigualdad entre hombres y mujeres en nuestro país. En un total de 135 países, México ocupa el lugar 113 por la baja participación de las mujeres en el mercado laboral; la posición 104 por percibir menores salarios por desempeñar un trabajo similar y, el lugar 105 recibir ingresos inferiores a los de los hombres. La peor ubicación de nuestro país en este indicador internacional es en materia laboral. A pesar de la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, es precisamente en el ámbito laboral donde la desigualdad y discriminación de las mujeres es mayor en nuestro país.

Servicios de salud y seguridad social para las mujeres

A la discriminación laboral de las mujeres se suman el insuficiente acceso a los servicios de salud y la menor cobertura en seguridad social. Es verdad que el aumento de la esperanza de vida al nacer ha sido significativo y que se ha reducido de forma importante la mortalidad materna, sin embargo, los avances en materia de salud de las mexicanas no eliminan las insuficiencias.

La atención a la salud de las mujeres en México es un asunto de carácter público. Las bases del Sistema Nacional de Salud (SNS), vinculadas a la situación laboral de los afiliados, explica la organización y fragmentación que la caracterizan. Por un lado, la seguridad social se ocupa de los trabajadores del sector formal, jubilados y familiares; por otra parte, la población no asalariada y la que no cuenta con algún seguro médico es atendida por la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud y por el Programa IMSS-Oportunidades. Estos factores influyen sobre la cobertura de la salud de las mexicanas.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Salud (SSA), 93.6 millones de mexicanos, el 80.9% de la población total, es usuaria de los servicios de salud pública en tanto que utilizó los servicios al menos una vez al año. En términos relativos, los servicios estatales de salud y el Seguro Popular son los dos sistemas que mayor proporción de mujeres atienden.

A pesar de que las instituciones de salud pública atienden a más mujeres que hombres, no logran cubrir las necesidades de atención en salud de todas las mexicanas. Según el último Censo de Población y Vivienda, la tercera parte de las mujeres no cuenta con ningún servicio de atención a la salud, mientras que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) del año 2012, es la quinta parte de las mujeres la que no cuenta con esta cobertura. Estas cifras varían según la entidad federativa a la vez que es mayor el porcentaje de población de mujeres sin cobertura en las zonas indígenas y rurales.

En el caso de las mujeres ocupadas, según datos del segundo trimestre del año 2009, solamente cuatro de cada diez mujeres en edad fértil (15 a 49 años) cuentan con acceso a instituciones de salud otorgadas por su trabajo. Una alta proporción de estas mujeres desarrollan trabajo doméstico.

En relación al cuadro epidemiológico del país, se observa que el rápido crecimiento del sobrepeso y la obesidad, relacionados con la diabetes y la hipertensión, afecta más a las mujeres. Según datos de la ENSANUT 2012, el 71% de los mexicanos adultos tienen obesidad. Estas cifras ubican a México en el segundo lugar de aquellos países con mayor índice de obesidad en su población.

El crecimiento de la Diabetes Mellitus en México ha sido de tal magnitud que en el año 2011 (como lo muestra el gráfico 2), se ubica ya como la primera causa de muerte general y femenina. Cabe destacar que la tasa de mortalidad por Diabetes Mellitus en la última década (1990 y 2012) prácticamente se duplicó al pasar de 58.3 a 101.7 muertes por cada 100 mil habitantes. Una epidemia moderna que afecta más a las mujeres. En efecto, diabetes, tumores malignos y enfermedades isquémicas del corazón constituyen el 57% de las causas de los decesos de las mujeres, frente al 44% de las muertes masculinas por las mismas razones.

Un problema importante en materia de salud de las mujeres es la mortalidad materna. La tasa de mortalidad vinculada con problemas durante el embarazo se ha reducido, pero sigue siendo alta. Como lo muestra el gráfico 3, entre los años 1990 y 2010, dicha tasa pasó de 89 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos a 48. Una reducción significativa.

En la “Cumbre del Milenio” organizada por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000, México se propuso reducir en dos terceras partes la cifra de decesos maternos ocurridos en 1990. Dicha meta implicaría alcanzar una tasa de alrededor de 30 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos, en 2015. Por ello se instrumentaron diversos programas y campañas sanitarias dirigidos a reducir la tasa de muertes entre los que destacan la creación del “Programa Embarazo Saludable” del Seguro Popular de Salud, el “Programa Arranque Parejo en la Vida” (APV), el Convenio Interinstitucional entre la SSA, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE),

A pesar de esas acciones, la actual cifra de 48 muertes maternas por cada 100 mil nacidos vivos está muy lejos de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados para el año 2015. A lo anterior se suma que algunos estudiosos del tema afirman que la tasa real puede ser mayor ya que por cada muerte materna registrada se estima que puede haber una sin registrar. Más allá de los esfuerzos realizados, es claro que la mortalidad materna es alta. Si a ello agregamos las diferencias que se registran entre entidades federativas, es claro que estamos ante un problema grave en la atención de la salud reproductiva de las mexicanas.

Un problema adicional en esta materia es el creciente embarazo entre las adolescentes. Según el Secretario de Salud del Distrito Federal, Armando Ahued, la vida sexual activa de niños y niñas capitalinos está arrancando a edades más tempranas, (9 o 10 años de edad), y no a los 14 o 15 años de las generaciones anteriores. Esto se ha documentado al recibir a niñas embarazadas de 9, 10 y 11 años en los Centros de Salud, además de pacientes de entre 12 y 15 años con alguna enfermedad de transmisión sexual.

Los embarazos de niñas representan no sólo un problema de salud reproductiva sino también un problema que afecta su desarrollo, su futuro, sus posibilidades de estudiar y de trabajar.

A pesar de que en términos relativos el número de alumbramientos de las mujeres de 12 a 19 años ha disminuido, el número absoluto se mantiene en más de 300 mil hijos de madres adolescentes al año. Una de cada cuatro mujeres de 19 años tiene al menos un hijo vivo.

En lo que se refiere a la seguridad social, la situación de las mexicanas no es más alentadora. Aunque las mujeres tienen más acceso a la seguridad social que los hombres, según cifras oficiales en el año 2012 apenas el 44% de las mexicanas de 15 años o más contaba con seguridad social. El 35.3% de las mujeres de 65 a 75 años de edad reciben una pensión y apenas el 27% cuenta con una pensión directa. Lo anterior hace evidente la vulnerabilidad de las mujeres en materia de seguridad social, la cual se agudiza en el caso de las mujeres en situación de pobreza (especialmente entre las mujeres indígenas), tanto en zonas rurales como en zonas urbanas altamente marginadas.

A pesar de que las mujeres tienen mayores necesidades en lo que a cobertura de salud se refiere (especialmente por maternidad), los gastos que realizan los hogares en seguros médicos, incluyendo cuotas a clínicas y hospitales, cuotas al seguro popular y cuotas a compañías de seguros, son altamente desiguales tanto según el tipo de hogares como entre sexos. Mientras en los hogares más pobres no se realizan pagos a compañías de seguros, en los hogares no pobres el porcentaje de ese tipo de pagos para atender a las mujeres llega al 47.1%. En términos más generales, en el mismo año el gasto trimestral promedio en los hogares pobres fue de 170 pesos mexicanos (13 usd) para la salud de las mujeres y de 303 pesos (23 usd) para los hombres.

La inequidad de género en materia de salud es alta, tanto por el menor acceso a los servicios de salud de las mujeres más pobres, como por el menor gasto que realizan los hogares en esta materia. La salud de las mujeres es parte del círculo vicioso de la pobreza.

En pobreza, las mujeres también son mayoría

La situación de desigualdad de las mujeres se agudiza por sus mayores niveles de pobreza. La pobreza es un problema estructural e histórico en nuestro país. Desde finales de los años noventa del siglo pasado, la política social se reorientó hacia programas focalizados con transferencias monetarias condicionadas. El gasto en programas sociales se ha incrementado, sin embargo, la población en situación de pobreza sigue creciendo hasta llegar a 53.3 millones de personas en el 2012, lo cual representa el 45.5% de la población total.

Cabe destacar que, en México, en los últimos años ha disminuido el número de pobres entre los pobres. Sin embargo, esta disminución en los índices de pobreza extrema no modifica de forma significativa la desigualdad social en nuestro país. Lo anterior lo corroboran tanto los valores que presenta el índice de Gini como la brecha entre los ingresos de los deciles. Por ejemplo, aunque entre 1984 y 2012 todos los deciles modificaron su participación en el ingreso e incluso la desigualdad presentó reducciones discretas en algunos períodos, los valores del índice de Gini en dicho lapso son similares: en 1984 fue de 0.446 y en el 2012 de 0.498. En síntesis, la desigualdad en México no se ha modificado realmente en las últimas tres décadas.

De otro lado, la brecha entre el ingreso corriente total per cápita de la población del decil más pobre y el de la población de mayores ingresos, empeoró. En el año 2010, por cada 100 pesos que recibía la población de mayores ingresos, la población en pobreza extrema percibió 4.6 pesos. En el 2012, esta relación disminuyó a 4.4 pesos. En suma, más pobres y más desiguales.

De la población en situación de pobreza, la proporción de mujeres es mayor que la de los hombres. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2008, el 44.5% de las mujeres vivía en pobreza multidimensional, lo que representaba en términos absolutos 24.4 millones de mujeres (contra 22.6 millones de hombres). En México hay cerca de dos millones más de mujeres que hombres en condición de pobreza. En el 2012 la situación se agravó ya que el 45.9% de las mexicanas estaban en situación de pobreza. También en pobreza las mujeres son mayoría en nuestro país.

La pobreza presenta diferencias por entidades federativas, por condición étnica, por edad, por ubicación urbana o rural y por género. La población rural, la población indígena, las mujeres, los niños y los adultos mayores tienen porcentajes de pobreza más grandes que los promedios nacionales. En el 2012, 8.2 millones de personas de la población indígena se encontraba en condición de pobreza, de las cuales 3.5 millones padecían pobreza extrema. Las entidades con mayor número de personas en condición de pobreza fueron Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca; mientras que con los menores niveles se ubican Nuevo León, Distrito Federal, Coahuila y Sonora. En pobreza extrema destacan, con excepción de Puebla, las tres entidades mencionadas. Una vez más, en ambos casos predominan las mujeres.

En México ha sido posible medir la pobreza de las mujeres de manera reciente. El porcentaje de mujeres en pobreza difiere por entidades federativas, grupo étnico y ubicación urbana o rural. El mayor porcentaje corresponde a las mujeres de habla indígena que habitan en zonas rurales y en áreas urbanas de alta marginación.

La desigualdad de las mujeres se agudiza con la pobreza. La primera medición de pobreza por género, realizada por el INMUJERES en colaboración con el IEGI confirmó que entre el 2000 y el 2008 no sólo prevalecieron las brechas de género, sino que, además, dentro del 20% de la población más pobre, son las mujeres las que tienen las peores condiciones en materia educativa, de bienestar social y de seguridad social. Son las mujeres pobres las que presentan la mayor cifra de analfabetismo, el mayor rezago escolar en educación primaria y la menor cobertura en los programas de seguridad social. La pobreza de las mujeres es una característica más de la inequidad de género en México.

En el año 2008, el 37% de las jefas de hogar en condiciones de pobreza carecían de los beneficios de programas sociales o de seguridad social en comparación con el 29% de los hombres identificados como jefes de hogar. Situación que no se modifica significativamente a pesar de los esfuerzos de la política social para ampliar la cobertura de los servicios de salud.

En 2010, el Programa Oportunidades cubría aproximadamente 6 millones de hogares. No obstante, algunos estudiosos señalan que alrededor de 600 mil hogares pobres, integrantes del primer decil, no reciben los apoyos del Programa Oportunidades ni del Programa Alimentario (PAL), tanto por razones de ubicación geográfica en zonas dispersas o de alta marginación, como por motivos de ineficiencia administrativa.

Las mujeres pobres han aumentado en la última década. Según las estimaciones basadas en el método de las líneas de pobreza, en 2008 se contabilizaban un millón más de mujeres en pobreza alimentaria y 1.9 millones más en pobreza patrimonial.

Destaca, otra vez, que el mayor porcentaje de éstas se ubica en zonas rurales. En el año 2012 esta situación ha disminuido, pero no se ha revertido. 14.1 millones de mujeres viven en condición de pobreza o carencia alimentaria frente a 13.3 millones de varones en la misma situación. La pobreza alimentaria y patrimonial sigue afectando más a las mujeres que a los varones.

Aunque el acceso de las mujeres a los servicios de salud y a la seguridad social ha mejorado en los últimos años, en el 2012 la pobreza moderada y extrema siguió afectando más a las mexicanas. Son ellas las que presentan la mayor vulnerabilidad por ingresos, el mayor rezago educativo y las mayores carencias alimenticias. Asimismo, entre las personas que viven con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, hay más de un millón de mujeres que hombres.

La dimensión actual de la desigualdad social y de género en nuestro país y su comparación internacional se resumen en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más reciente. Según este indicador internacional, en el año 2012 México se ubicaba en el lugar 61 de un total de 186 países en materia de desarrollo humano. Con un IDH de 0.775, nuestro país está por arriba del promedio de América Latina (0.741) y de la media mundial (0.694). Aunque esto lo ubica dentro de los países de alto desarrollo humano, cuando este índice es ajustado por la desigualdad, llega a 0.593, ubicándose por debajo del 0.672 de Europa y Asia Central.

En materia de desigualdad de género, nuestro país ocupa la posición 72 de un total de 186 naciones. Con un índice de 0.382, México se ubica muy lejos de los Países Bajos (0.045), los países con menos desiguales en este sentido, y supera el promedio de Europa y Asia Central (0.280) aunque está por debajo del promedio de América Latina (0.419) y de la media mundial en esta materia.

El Índice Global de Género 2012, elaborado por el Foro Económico Mundial, ubica a México en el lugar 84 de 135 países en materia de equidad de género. En lo que refiere a la desigualdad de la mujer.

La comparación internacional de la situación de la mujer en México hace evidente que persiste el contraste entre los avances de la mujer en educación y en menor medida en salud, frente a la persistente inequidad en el mercado laboral y la mayor pobreza y marginación femenina.

Participación política de la mujer

Una de las claves del desarrollo humano con equidad y justicia es la participación de la mujer, no sólo en el ámbito educativo y económico sino también en la esfera de la participación política y en los procesos de toma de decisiones públicas. Ampliar la participación y las oportunidades de las mujeres en todos los espacios de la actividad humana es, sin duda, una de las herramientas para alcanzar mayor bienestar en nuestra sociedad. Una democracia plena, madura, debe ser capaz de garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres en condiciones de igualdad con los hombres.

En México, desde el punto de vista jurídico, mujeres y hombres cuentan con igualdad de derechos para participar en la vida política del país. No obstante, a sesenta años de haberse otorgado a las mujeres derechos ciudadanos iguales a los de los varones, siguen vigentes obstáculos y restricciones que acotan o dificultan la participación equilibrada en los espacios de poder público y en la toma de decisiones en los ámbitos federal, estatal o municipal.

La participación de la mujer en cargos que implican el ejercicio del poder público ha aumentado en las últimas décadas en nuestro país, particularmente en los cargos de elección popular. No obstante, dichos espacios siguen siendo ocupados mayoritariamente por hombres. En los hechos, aún existe marginación de la mujer de los procesos estratégicos y definitorios de la agenda pública y en la deliberación sobre problemas de interés común. Frente a la necesidad de elevar la presencia femenina en el ámbito político nacional, se propuso el mecanismo de cuotas de género para integrar el poder legislativo que opera en otros países. En muchos casos ha aparecido como uno de los principales instrumentos para promover el acceso real de las mujeres al mundo de la política y de esta forma reducir la tradicional asimetría de género en la representación política.

En el marco de las reformas aplicadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el año 2007 se implementó el sistema de cuotas de género que obliga a los partidos políticos a no presentar más de 60% de candidaturas de un mismo sexo en los comicios para el Congreso Federal. Fue apenas en las elecciones intermedias del 2009 cuando las nuevas cuotas de género operaron por primera vez, sustituyendo la anterior relación de 70 y 30 que se aplicaba en las candidaturas para las elecciones legislativas federales.

No obstante, las disposiciones legales que regulan las cuotas de género, la marginación y discriminación de la mujer en el ámbito político siguen operando bajo diversas formas. El cumplimiento cabal de las cuotas de género por los partidos políticos no es un hecho garantizado. El propio COFIPE deja una válvula de escape al señalar en el párrafo segundo del artículo 219 que la cuota de género podía exceptuarse cuando las candidaturas de mayoría relativa sean resultado de un proceso de elección democrático, es decir, mediante una selección abierta, con votación de por medio. La paradoja es que la democratización interna de los partidos puede implicar una mayor subrepresentación femenina en las cámaras. Además, con frecuencia los partidos políticos colocan a sus candidatas al final de las listas, en los lugares de suplencia o en otras posiciones donde tienen escasas opciones de ser elegidas y, por tanto, de poder ocupar puestos de responsabilidad política en las instituciones públicas. Así, se cumple el requisito sobre la presencia mínima de mujeres en las listas, pero éstas tienen pocas posibilidades de ocupar un escaño. El caso reciente de las llamadas diputadas “juanitas” ilustra esta situación, aunque debe aclararse que esto fue frenado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) al determinar que las fórmulas de candidatos (tanto propietarios como suplentes) fueran de un mismo género.

Evidentemente, la implementación de cuotas de género es insuficiente y limitada. No soluciona por completo el problema de la subrepresentación de las mujeres en los congresos ni pone fin a la marginación de las mismas de los asuntos públicos.

Del total de personas inscritas en el padrón electoral nacional en 2012, el 51.5% son mujeres y por primera vez el Instituto Federal Electoral (IFE) registró a una mujer como candidata presidencial de uno de los tres partidos políticos nacionales con mayores posibilidades de alcanzar el triunfo. Un gran avance. Sin embargo, la participación femenina en el Congreso no se ha incrementado de forma significativa. Sólo 33.6% de los escaños del Senado de la República y 36.8% de la Cámara de Diputados son ocupados por mujeres. Del gabinete ampliado presidencial, sólo el 16% son mujeres, esto es, 3 de 19 puestos (contando al procurador general). Además, en la actualidad, ninguno de los 31 gobiernos estatales recae en una mujer.

La verdad es que a nivel mundial esta situación no es más alentadora. Actualmente, de los 195 países independientes del planeta, apenas 17 son gobernados por una mujer, es decir, menos del 9%. Asimismo, las mujeres ocupan sólo 20% de la representación parlamentaria a nivel mundial. De otro lado, las mujeres dirigen sólo 21% de las 500 mayores compañías del mundo. Lo anterior ilustra la elevada inequidad actual en la participación política y de dirección de la mujer a nivel global.

En cuanto a la participación en la coordinación de las distintas comisiones del Poder Legislativo vemos que, en la legislatura actual, de las 56 comisiones que integran la Cámara de Diputados, sólo catorce están presididas por mujeres, es decir 25% del total. Estas comisiones son: la de Igualdad de Género, Derechos de la Niñez, Atención a Grupos Vulnerables, Derechos Humanos, Asuntos Indígenas, Salud, Seguridad Social, Asuntos Migratorios, Juventud, Distrito Federal, Fomento Cooperativo y Economía Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Cultura y Cinematografía y Asuntos Frontera Sur-Sureste.

En lo que respecta a la integración de las comisiones, las que tienen un mayor número de mujeres son las de Igualdad de Género (100%), Derechos de la Niñez (84.6%), Atención a Grupos Vulnerables (82.4%), Cultura y Cinematografía (65.5%), Seguridad Social (62.1%), Derechos Humanos (57.7%) y Salud (56.7%). Y las de menor presencia femenina son las de Marina (4.8%), Presupuesto y Cuenta Pública (11.4%); Defensa Nacional y Transportes (13.8%), Agricultura y Sistemas de Riego (14.8%) y Gobernación (16.7%).

Cabe destacar que la presencia de las mujeres en los órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados también ha mejorado. En la Legislatura actual, las mujeres representan el 45% de los integrantes de la Mesa Directiva, aunque en la Junta de Coordinación Política, de los 7 diputados que la integran, sólo una es mujer.



En el proceso de toma de decisiones públicas la participación de las mujeres se limita a los asuntos relacionados con cuestiones sociales, familiares, derechos humanos, turismo y salud. Pareciera que todavía la participación política de la mujer se ve como una extensión natural de las actividades que tradicionalmente ha realizado en el cuidado de la familia. Las tendencias de la participación política de las mujeres no rompen el rol que socialmente se les ha asignado.

La desigualdad en las instancias de representación contrasta con el protagonismo social de las mujeres en los diversos escenarios políticos y sociales, como son las organizaciones voluntarias, los movimientos vecinales, las organizaciones de autogestión, los comités de usuarios, de salud de alimentación de padres de familia, y en general los espacios informales donde se realizan las actividades de la vida política comunitaria. Es en la sociedad civil organizada más que en la política donde la mujer ha incrementado su participación en los asuntos públicos.

Cabe destacar que la incipiente, aunque creciente, participación política de la mujer en nuestro país ha mejorado la posición de México en el ámbito internacional. El subíndice de empoderamiento político del Índice Global de Género, que considera la presencia de la mujer en los Congresos, en los gabinetes presidenciales y en el Ejecutivo, mejoró la ubicación de nuestro país al pasar del lugar 57 en 2007, al 48 en 2012. Mejora que se explica más por el aumento de la presencia femenina en el Congreso que por un mayor número de mujeres en el gabinete presidencial. La relación mujeres/hombres en estos ámbitos sigue siendo favorable a los segundos. Según este mismo índice, en el año 2012 por cada hombre había 0.36 mujeres en el Congreso y 0.27 en el gabinete presidencial (*Ibídem*, 2012). En el ámbito político estamos lejos de la equidad, sobre todo en las posiciones de mayor responsabilidad.

Mejorar la normatividad para elevar la participación de la mujer en el ámbito político es, sin duda, necesario en México. Pero aún más necesario es entender que una democracia sin la participación efectiva de la mujer está incompleta. Sin mecanismos efectivos de participación política de las mujeres se vulnera uno de los principios constitucionales básicos de toda norma fundamental: el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razones de género.

Violencia contra las mujeres

271

La expresión más condenable de la desigualdad de género es, sin duda, la violencia contra las mujeres. Este tipo de violencia es un hecho estructural e histórico en nuestro país que está presente prácticamente en todos los ámbitos de la vida de las mujeres, ya sea como hijas, hermanas, novias, esposas, trabajadoras, o jubiladas.

A la desigualdad y discriminación que enfrentan las mujeres en la sociedad, en la política y en el mercado de trabajo, se suman las violencias de tipo físico, sexual o psicológico. En México, 41.2% de las mujeres de 15 años y más, casadas o con pareja, han sufrido algún tipo de violencia de su pareja y, en el caso de las mujeres divorciadas o separadas, este porcentaje llega a 72%.

Según la encuesta de la que derivan los datos anteriores, la violencia más frecuente en el hogar es la emocional (40%) la cual consiste en insultos, amenazas, humillaciones y otras ofensas de tipo psicológico. Le sigue la violencia económica (28.8%); la violencia física (21.4%) empujones, jalones, golpes, agresión con armas, entre otras y la violencia sexual (8.7%). Las mujeres divorciadas, separadas o viudas refieren una mayor violencia emocional por parte de su última pareja (62%) y la violencia que más prevalece es la emocional (59%) y la económica (45%).

La violencia doméstica contra las mujeres es, lamentablemente, un hecho muy extendido en nuestra sociedad. Ese tipo de violencia se incrementó de manera inusitada en nuestro país en la última década. El número de mujeres atendidas en los servicios especializados por violencia familiar y de género se multiplicó por 6 al pasar de 24,375 en 2005 a 152,875 en 2011.

Es necesario destacar que los homicidios de mujeres han aumentado en los últimos años. Según el INEGI, de 2007 a 2010 la tasa de muertes por homicidios entre las mujeres aumentó más del doble al pasar de 2 a 4.4 por cada cien mil fallecimientos INEGI, 2012. La violencia contra las mujeres tiene proporciones inadmisibles.

La prevalencia de la inequidad y la violencia contra la mujer en nuestro país explica el hecho de que México sólo haya avanzado 3.8% en el Índice Global de Género entre 2006 y 2012; mientras que países como Nicaragua, Bolivia y Ecuador disminuyeron esta brecha en 17.3%, 14% y 12.1% en el mismo lapso. La brecha de géneros es mayor en México que en países latinoamericanos de menor nivel de desarrollo.

En México se han registrado avances significativos en materia de normatividad para el cumplimiento de los derechos humanos y se han creado instancias que permiten avanzar en la búsqueda de igualdad de condiciones para hombres y mujeres.

Sin embargo, hablar de los derechos humanos exclusivos para la mujer parece contradecir el carácter universal de los Derechos Humanos que formalmente protegen a hombres y mujeres por igual y pone en tela de duda la igualdad humana de los géneros. La necesidad de establecer derechos, normas e instancias internacionales y nacionales para proteger y garantizar los derechos de las mujeres, confirma la dimensión y especificidad de las violaciones a la dignidad humana que ellas enfrentan. Violaciones sustentadas, en gran medida, en la prevalencia de los roles y estereotipos atribuidos cultural y socialmente a las mujeres.

Más allá de la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, es necesario reconocer que ésta no garantiza la igualdad ante la vida, el trabajo, la escuela, la salud o la pareja, entre otros. Tampoco garantiza el compromiso del Estado para asegurar el disfrute de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Ni la ley ni las políticas públicas son suficientes para eliminar la inequidad de género en nuestro país. Y no son suficientes porque en esta materia la estructura y las prácticas sociales y culturales discriminatorias y machistas suelen tener hondo raigambre.

Sin dejar de reconocer los avances en la normatividad y legislación en materia de derechos humanos de las mujeres, así como la mayor responsabilidad del Estado al tutelar esos derechos, es necesario reconocer también que la desigualdad y discriminación que padecen las mujeres sigue siendo enorme. Siguen manteniéndose, con raigambre profunda y extendida, prácticas sociales muy antiguas que colocan a las mujeres en situaciones de inequidad, exclusión, injusticia y desigualdad. Perduran altos niveles de violencia contra ellas, particularmente en el ámbito privado. Por si eso fuera poco, la pobreza -que suele afectar más a las mujeres- agudiza esta situación.

La realidad confirma que las estructuras de discriminación y exclusión que históricamente han acompañado la vida de las mujeres no son fáciles de erradicar. Estas prácticas dificultan e impiden el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, especialmente en las zonas rurales e indígenas.

La inequidad de género lastima a toda la sociedad; es el obstáculo más importante para un desarrollo social más completo. Urge erradicarla en todos los rincones de nuestro país y en todos los estratos sociales. La consolidación de una sociedad realmente democrática y con justicia social demanda la igualdad real de hombres y mujeres en la vida pública y privada. Reducir la brecha existente entre hombres y mujeres es un reto no sólo jurídico sino también personal, familiar y, por tanto, social y cultural.

LA PRESENCIA DE

LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA GLOBAL

La Presencia de la Mujer en la Administración Pública:

Una Mirada Global

Concepción Campos Acuña¹¹

La existencia de información y la recopilación de datos en los últimos años está permitiendo obtener una radiografía cada vez más precisa del alcance y características de la brecha de género. Brecha de género que, a estos efectos, analizaremos en el ámbito de las esferas de decisión, económica y política, con proyección en la gestión pública, analizando los niveles de presencia femenina en los ámbitos de liderazgo y dirección, básicamente sobre dos estudios. Por una parte, el Global Gender Gap, en su edición correspondiente al año 2022, y, por otra, el estudio sobre Igualdad de Género en la Administración pública (GEPA), realizado de forma conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP y la Universidad de Pittsburgh.

El World Economic Forum (WEF) en su informe anual Global Gender Gap correspondiente al año 2022, ha concluido que este año, la brecha global de género se ha cerrado en un 68,1 % y que, al ritmo actual de progreso, se necesitarán 132 años para alcanzar la paridad total.

¹¹ Campos Acuña, Concepción. El papel de la mujer en la Administración Pública. (Colección monografías). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022. Págs. 36-40

En esta edición, el Índice evalúa a un total de 146 países y formula una serie de conclusiones relevantes tanto sobre el estado en el que se encuentra la brecha de género a nivel global, como por países. De conformidad con el Índice, en los 146 países incluidos en el Índice de 2022, la brecha de género en materia de salud y supervivencia se ha cerrado en un 95,8 %, los logros educativos en un 94,4 %, la participación y las oportunidades económicas en un 60,3 % y el empoderamiento político en un 22 %, lo que nos permite observar la evolución que ha tenido en los distintos ámbitos analizados, y las dificultades para cerrar la brecha en relación con el empoderamiento político.

La verdadera constatación que debemos extraer del informe es que ningún país ha alcanzado aún la plena paridad de género. Es cierto que las 10 primeras economías han cerrado al menos el 80 % de sus brechas de género, con Islandia (90,8 %) a la cabeza de la clasificación mundial. Otros países escandinavos como Finlandia (86 %, 2.º), Noruega (84,5 %, 3.º) y Suecia (82,2 %, 5º) figuran entre los cinco primeros, con otros países europeos como Irlanda (80,4 %) y Alemania (80,1 %) en los puestos 9.º y 10.º, respectivamente. Los países del África subsahariana, Ruanda (81,1 %, 6.º) y Namibia (80,7 %, 8.º), junto con un país latinoamericano, Nicaragua (81 %, 7.º), y un país de Asia Oriental y el Pacífico, Nueva Zelanda (84,1 %, 4.º).

Europa presenta el segundo nivel más alto de paridad de género, que actualmente es del 76,6 %, España se encuentra en el puesto 17 de 146 países con una puntuación del 78 % y, según el Índice, podría cerrar la brecha de género en 60 años.

En relación con el tema que abordamos, el Índice examina la representación femenina en los puestos de liderazgo, ante la evidencia de que el liderazgo y los modelos de conducta son fundamentales y señala que las organizaciones no gubernamentales, la educación, los servicios personales y el sector del bienestar suelen tener más de un 40 % de mujeres en puestos de liderazgo, y, sin embargo, industrias como la de la energía, las tecnologías de la información, la manufactura y las infraestructuras suelen tener menos de un 20 % de mujeres en puestos de liderazgo y apunta que la situación es similar en el liderazgo político. Se pone así de relieve la necesidad de mejorar este escenario, al afirmar que para acabar con la brecha de género es necesario un enfoque proactivo para desarrollar vías de liderazgo en las organizaciones empresariales y políticas.

Igualdad de género en la Administración Pública

En noviembre de 2021, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP y la Universidad de Pittsburgh presentaron el informe conjunto sobre Igualdad de Género en la Administración pública (GEPA). Este informe recopila los datos y las investigaciones más recientes sobre el progreso hacia el logro de la paridad de género en la Administración pública. La base de datos elaborada denominada Gen-PaCS, compiló información sobre 170 países y sus hallazgos fueron discutidos por académicas, estudiantes y profesionales del sector.



La presentación se centra principalmente en tres componentes de investigación: los techos de cristal que socavan la representación de las mujeres en los puestos de liderazgo y alta dirección en la Administración pública; los muros de cristal que limitan la igualdad de género en todas las áreas de política, con especial atención a los ministerios relacionados con el medio ambiente; y las desigualdades de género en las instituciones públicas encargadas de la respuesta al covid-19.

Según los datos más recientes disponibles en cada país, la participación de las mujeres en la Administración pública a nivel global promedia el 64 %, si bien, en su última edición, el Informe GEPA 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 %, en este sentido, resulta relevante el dato de la participación de las mujeres en la Administración pública en los países bajo situaciones inestables o de conflicto, que alcanza solo el 23 %, menos de la mitad que la misma cifra en todos los demás países, lo que demuestra la conexión de la estabilidad en los Estados analizados con el reflejo de la presencia de la mujer en la Administración pública.

Entrando ya en el campo del liderazgo y la decisión en la gestión pública, el informe concluye que las mujeres ocupan el 38 % de los cargos directivos y el 31 % de los cargos de más alto liderazgo. En términos generales, estas cifras revelan un fenómeno habitual que se observa en el conjunto de los países: a medida que aumentan el poder y la influencia en la toma de decisiones, el número de mujeres en esos puestos disminuye, dando así carta de naturaleza al conocido como «techo de cristal», uno de los fenómenos más analizados como un obstáculo para el avance de las mujeres en los niveles más altos de decisión.

No obstante, los datos de la presencia y la participación de la mujer en los ámbitos de decisión política deben contextualizarse ya que pueden reflejar una realidad sesgada, pues es frecuente que esta presencia sea muy fuerte y mayoritaria en las áreas de políticas de cuidados a las personas y que estén subrepresentadas en otros. La presencia de las mujeres es mayor en aquellos ministerios relativos a las cuestiones de las mujeres, la salud y la educación, y 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. De todos modos, 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.

Sin ánimo de exhaustividad, podemos realizar una aproximación a la situación de la igualdad en los ámbitos de liderazgo y decisión en el sector público, añadidos a los examinados de modo general en el apartado anterior, con datos tales como la evolución experimentada desde el año 1997 en la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales %.

El papel de la mujer en la gestión

Un análisis de la presencia de la mujer en los niveles directivos de la Administración exige contextualizar en el tiempo la llegada de la mujer al servicio público, lo que nos sitúa en el Estatuto de funcionarios de Maura, como punto de partida en el reconocimiento del derecho de las mujeres a servir al Estado. Poco más de 100 años en los que la incorporación de la mujer al servicio público se ha visto sometida a un incremento exponencial, en especial, en los últimos 30 años, hasta el punto de constituir más del 50 % de las personas empleadas públicas, tal y como veremos. Sin embargo, pese al contexto normativo de igualdad formal, todavía queda un amplio espacio de mejora para alcanzar la igualdad real que requieren acciones concretas y que se verán aceleradas con la presencia de la mujer en los espacios de decisión que permitirán un mejor y mayor impulso concreto.

De conformidad con los datos que ofrece el Ministerio de Hacienda y Función Pública podemos afirmar que las mujeres ocupan más de la mitad de los puestos en la Administración pública, pues su presencia es mayoritaria en la última década y avanza cada año siguiendo una línea incremental en el conjunto de las Administraciones públicas, principalmente en las CC AA. De hecho, existen algunos sectores, como los de Educación y Sanidad, donde la presencia femenina supera el 71 % y el 75 %, respectivamente. En otros, sin embargo, la presencia masculina es muy superior, como en el caso de las Fuerzas Armadas o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, (servicios en los que, por cierto, su personal es mayoritariamente estatal, sin perjuicio de las policías locales y autonómicas). El escenario se ha consolidado hace ya tiempo, pues en el año 2010 ya había mayor presencia de mujeres, 1,42 millones (52,71 %), que hombres, 1,27 millones (47,28 %).

Sin ánimo de exhaustividad presentamos a continuación una breve visión sobre el empleo público de conformidad con los datos del Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero 2022).

En cuanto a su distribución, desde el punto de vista de las Administraciones para la que prestan servicios, el 59,54 % trabaja para las Comunidades Autónomas, el 21,53 %, en la Administración local y el 18,92 %, en el sector público del Estado.

En relación a su distribución por sexos, los datos del Boletín ofrecen una línea de continuidad en la tendencia mayoritaria de la mujer en la Administración pública: No entraremos en este análisis en el detalle por áreas de gestión, que, en los ámbitos de mayor relevancia, serán objeto de examen en otros capítulos de esta obra.

El artículo 103 CE establece que el acceso al empleo público se realiza sobre la base de los principios de igualdad, mérito y capacidad y así se ve refrendada en las normas de aplicación a los correspondientes procesos selectivos. Sin embargo, el acceso a los niveles directivos y predirectivos no se ajustan en idéntica medida a dichos principios, dada su provisión, en muchos casos por libre designación, con escasa vinculación a los méritos profesionales, adscripciones provisionales y comisiones de servicios, entre otras formas de provisión, que abren la puerta a la desigualdad, en cuanto no siempre se toman en consideración criterios objetivos y profesionales y en un marco legal deficitario ante la falta de desarrollo normativo de la dirección pública profesional que impide que la presencia de la mujer en los puestos de dirección se produzca en correlación a su presencia en general en la gestión pública.

La información recogida en el III Plan de Igualdad de la AGE permite observar en los últimos años se observa una tendencia al alza en desempeño por las mujeres de puestos calificados como altos cargos, tendencia que, no obstante, habría que analizar de forma desagregada en atención a las ramas de gestión, pues en gran medida, la presencia de mujeres en los denominados altos cargos (de conformidad con la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del ejercicio del alto cargo), se concentran en las áreas de los cuidados a las personas, igualdad, etc., dejando los puestos «de poder», a altos cargos hombres.

Y ello, a pesar de que la aprobación del EBEP en el año 2007 abrió un horizonte de esperanza en cuanto a la configuración de la dirección pública profesional al contemplar en su artículo 13 la posibilidad tanto de que el Gobierno del Estado como los órganos de gobierno de las comunidades autónomas estableciesen, en desarrollo del propio EBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, y atribuyendo la condición de personal directivo a aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, así como una serie de reglas en cuanto a su designación y evaluación. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del EBEP el desarrollo de una dirección pública profesional sigue siendo una tarea pendiente, encontrando únicamente algunos desarrollos autonómicos y estando pendiente, en estos momentos, de su regulación en el Anteproyecto de Ley de Función Pública de la Administración General del Estado.



A continuación, realizamos un pequeño repaso en dos ámbitos fundamentales de la gestión pública, como son el de la educación y el de la justicia. En relación a este último, cada año, la presencia de las mujeres en la entrega de despachos a los nuevos jueces es mayoritaria, al igual que la base del poder judicial, donde la presencia de la mujer supera ampliamente el 50 %. Sin embargo, en los órganos de gobierno, en los últimos tres años, de más de medio centenar de nombramientos, el Consejo General del Poder Judicial solo designó a un 21 % de mujeres para ocupar las presidencias de las Audiencias Provinciales y de las salas de los Tribunales Superiores de Justicia, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y tribunales militares. En la línea de mejora de esta situación, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobaba el 30 de enero de 2020 el II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial, que ha sido elaborado por la Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad. En el apartado dedicado al acceso a la Carrera Judicial por el turno libre de oposición, el texto señala que el 71,2 por ciento de los 188 nuevos jueces y juezas que ingresaron en 2018 eran mujeres, confirmando así la tendencia registrada en años anteriores (53,2 por ciento en 2017 y el 64,1 por ciento en 2016). En cuanto al Tribunal Supremo, donde hay 16 mujeres y 61 hombres, el Plan reconoce avances «como la entrada de mujeres en todas y cada una de las Salas del Tribunal Supremo por primera vez en la historia, en particular en su Sala Segunda, que ha pasado de no contar con ninguna mujer en 200 años a contar con tres mujeres a día de hoy; o el haberse alcanzado, también por primera vez en la historia, la paridad entre mujeres y hombres en una de las Salas del Tribunal Supremo (Sala Cuarta)». Apenas hay que remontarse en el tiempo para localizar otro hito, la primera mujer presidenta de Sala en el Tribunal Supremo, año 2020,

dato sorprendente a la vista de la presencia ya consolidada de la mujer en el poder judicial desde hace años.

Idénticos datos nos ofrece el ámbito universitario. Según el informe Igualdad en cifras, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, la mayor parte de los docentes en España son mujeres, pero esta proporción no se traslada tampoco a los ámbitos de gobierno, datos especialmente llamativos conforme escalamos en el nivel de estudios. En la actualidad, solo hay ocho rectoras en las cincuenta universidades públicas españolas, y esa escasa representación se traslada a su máximo órgano de gobierno, a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

La Administración tiene un papel clave en la retención del talento femenino y en el impulso de la mujer hacia los puestos de dirección tanto en el ámbito privado como en el público, donde puede adoptar acciones positivas como el establecimiento de programas de desarrollo y formación específicos, incentivando la adopción de horarios razonables en el ámbito laboral y de horarios y vacaciones escolares compatibles, creando mecanismos para facilitar el cuidado de hijos y mayores por parte de las familias. En particular, en el caso de los conocidos como altos cargos resulta preciso abordar la gestión del tiempo y contemplar una regulación de las jornadas y horarios específicos, tal y como llevan años recomendando tanto la Comisión Europea como la OIT y que ayude a seguir mejorando la participación de la mujer en los niveles de dirección.

LA MUJER, LA POLÍTICA Y EL PAN

12

EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La Mujer, la Política y el PAN

Genoveva Torres¹²

La reivindicación de los derechos políticos no es producto de un decreto gubernamental. En México, las mujeres gozamos, constitucionalmente de esos derechos, Sin embargo, la vida política del país ¿se ha visto realmente influenciada por la presencia de la mujer? Por desgracia debemos contestarnos que nuestra influencia ha sido bien escasa, sino es que del todo nula.

Uno de los deberes fundamentales que se deriva de los derechos políticos, es el de participar en la elección de quienes deben integrar nuestro Gobierno. Esto es, el derecho del voto corresponde el deber de votar. Si no se cumple con el deber de votar ¿de qué sirve el derecho del voto?

¹² Torres, Genoveva. La mujer, la política y el PAN. Revista La Nación, año XXIII, número 1131, 19 de enero de 1964, pp. 30-31.

Pero el deber de votar no significa únicamente ir a depositar una papeleta en una urna electoral. Es preciso que el sufragio no se dé sino a los candidatos que ofrezcan, no promesas vagas y ambiguas, sino garantías seguras de que respetarán el bien común y las normas morales; no a candidatos postulados por partidos políticos cuyos hombres, en el manejo de la cosa pública han acarreado las peores experiencias, sino a candidatos postulados por partidos que ofrezcan una clara referencia en virtud de sus principios superiores y sus plataformas políticas justas cuyos hombres estén dispuestos a trabajar por la Patria.

Este deber es sagrado para la mujer, porque con la boleta electoral tiene en la mano los más altos intereses de la Patria, se trata de defender y conservar para nuestro pueblo su civilización cristiana; para sus jóvenes y para sus mujeres, su propia dignidad; para sus familias, su solidez y estabilidad. ¡Grave es la hora! Es preciso que cada una de nosotras tenga conciencia de su propia responsabilidad e ilumine, además, las conciencias ignorantes, insertas, dudosas. Para ello, de ser necesario debemos ir a construir de casa en casa, de familia en familia, de calle en calle, de pueblo en pueblo.

Bajo el pretexto de defender la femineidad una consigna lanzada hace algunas decenas de años continúa escuchándose en el mundo: que la política no es para la mujer. Como si la política no tuviese nada que ver con todos los campos de la vida humana, y la mujer debiera abstenerse de armonizar la vida pública con su propia dignidad.



La consigna, por el contrario, debe ser: estar presentes en todas partes donde los intereses vitales estén en discusión, en todas partes en donde están en deliberación las leyes que conciernen al matrimonio, la familia, la escuela, el orden social en todas partes donde se forja por medio de la educación el alma de un pueblo. Pesada es, por consiguiente, la responsabilidad de quienes gozamos del derecho político del voto, hombre o mujer. La abstención en este caso es, sépase bien, una grave y falta el hito de omisión de deserción. Por el contrario, hacer uso y sobre todo, buen uso de ese derecho es trabajar eficazmente por el verdadero bien del pueblo, es obrar como leales defensores de la causa de la Patria.

La política abre un vasto campo de acción a la mujer y puede ser, según las aptitudes y el carácter de cada una, o intelectual o más prácticamente activa. Estudiar y exponer el puesto y el oficio de la mujer en sociedad, sus derechos y sus deberes, servir de guía a nuestras propias hermanas, enderezar las ideas, disiparlos prejuicios, aclarar las confusiones, explicar y difundir la doctrina de nuestro Partido para desacreditar más seguramente el error, el engaño, la mentira, para anular más eficazmente la táctica de los adversarios de la moral en política, todo ello, es trabajo inmenso y de apremiante necesidad, sin el cual todo el fervor patriótico no obtendría sino precarios resultados.

Pero también es indispensable la acción directa, si no se quiere que las sanas doctrinas y las sólidas convicciones resulte, ya que no absolutamente platónicas al menos pobres en resultados prácticos. Esta parte directa, esta colaboración efectiva en la actividad social y política, en nada altera el carácter propio y la actividad normal de la mujer. Asociada a la obra del hombre en el campo de las instituciones civiles las mujeres nos aplicaremos principalmente aquellas materias que exigen tacto, delicadeza, instinto maternal, más bien que rigidez administrativa

¿Quién mejor que nosotras pueden comprender lo que requieren la dignidad de la mujer, y la integridad y el honor de la joven y la educación del niño? Y en todas estas materias, ¡cuántos problemas reclaman la atención y la actividad de los gobernantes y de los legisladores! Tan solo nosotras sabremos, por ejemplo, templar con la bondad, sin daño para la eficacia, la represión del libertinaje; solo nosotras podremos encontrar los caminos para salvar de la humillación y educar en la honradez y en las virtudes civiles a la niñez moralmente abandonada; solo nosotras podremos hacer fructificar la obra de rehabilitación de las jóvenes caídas; solo nosotras haremos salir de nuestros corazones el eco del grito de las madres a las que un Estado totalitario en el campo educativo, quiere arrebatarse la educación de sus hijos.

Queda así trazado el programa de los deberes de la mujer cuya finalidad práctica es doble; su preparación y formación para la vida política, y el desarrollo y la realización de esta vida política en el campo privado y público.

Así es como Acción Nacional enseña que el terreno político tiene varios aspectos distintos: la salvaguardia y el cuidado de los sagrados intereses de la mujer por medio de una legislación, de un régimen respetuoso de su función social; y la participación de las mujeres de la vida pública en interés del bienestar, la salvación y el progreso de todos.

En Acción Nacional, nuestra misión específica es, de una manera general, trabajar para hacer a la mujer más consciente de sus derechos sagrados, de su poder, tanto sobre la opinión pública en las relaciones cotidianas, como sobre los poderes públicos y los legisladores mediante el buen uso de sus prerrogativas de ciudadana.

Esta misión nunca ha sido más trascendente que hoy que asistimos al drama de una civilización materialista, que no se contenta con querer apoderarse del control absoluto de las fuerzas de la Naturaleza, sino que lleva esta ambición hasta el mundo humano, en el que penetra unas veces insidiosamente, sin ruido, otras por la violencia; pretende encerrar al hombre mismo en un determinismo sin resquicio, acabar con toda verdadera libertad, reducir las inteligencias y los corazones a una esclavitud inexorable.

Si es indispensable para conjurar este peligro poner en guardia a todas las fuerzas vivas de la sociedad, ¿quién podrá darse más perfecta cuenta que nosotras de los desastres ya causados en las almas y procurar mejor los remedios más eficaces y apropiados a la naturaleza del mal, así como renovar las energías morales y espirituales de la Nación?



Y ¿quién podrá guiar e iluminar mejor nuestro camino en el desempeño de tal misión, que Acción Nacional, ¿el Partido Político cuyo ideario es fruto de nuestra civilización cristiana y en cuyos principios encontramos la mejor garantía de protección y respecto a nuestra dignidad de mujeres, y de mujeres con igualdad de derechos humanos y políticos?

Recuerden bien, que la consigna es: ¡Estar presentes en la vida pública del país para armonizarla con nuestra propia dignidad y deje, así de ser campo de rapiña y caldo de cultivo de los peores gérmenes antisociales! Pero estar presentes organizadamente, bajo el amparo tutelar del círculo azul y las siglas prometedoras del PAN.

MUJERES EN

LA TOMA DE DECISIONES EN MÉXICO

13

**EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO**

Mujeres en la Toma de Decisiones en México

Eduardo Torres Alonso¹³

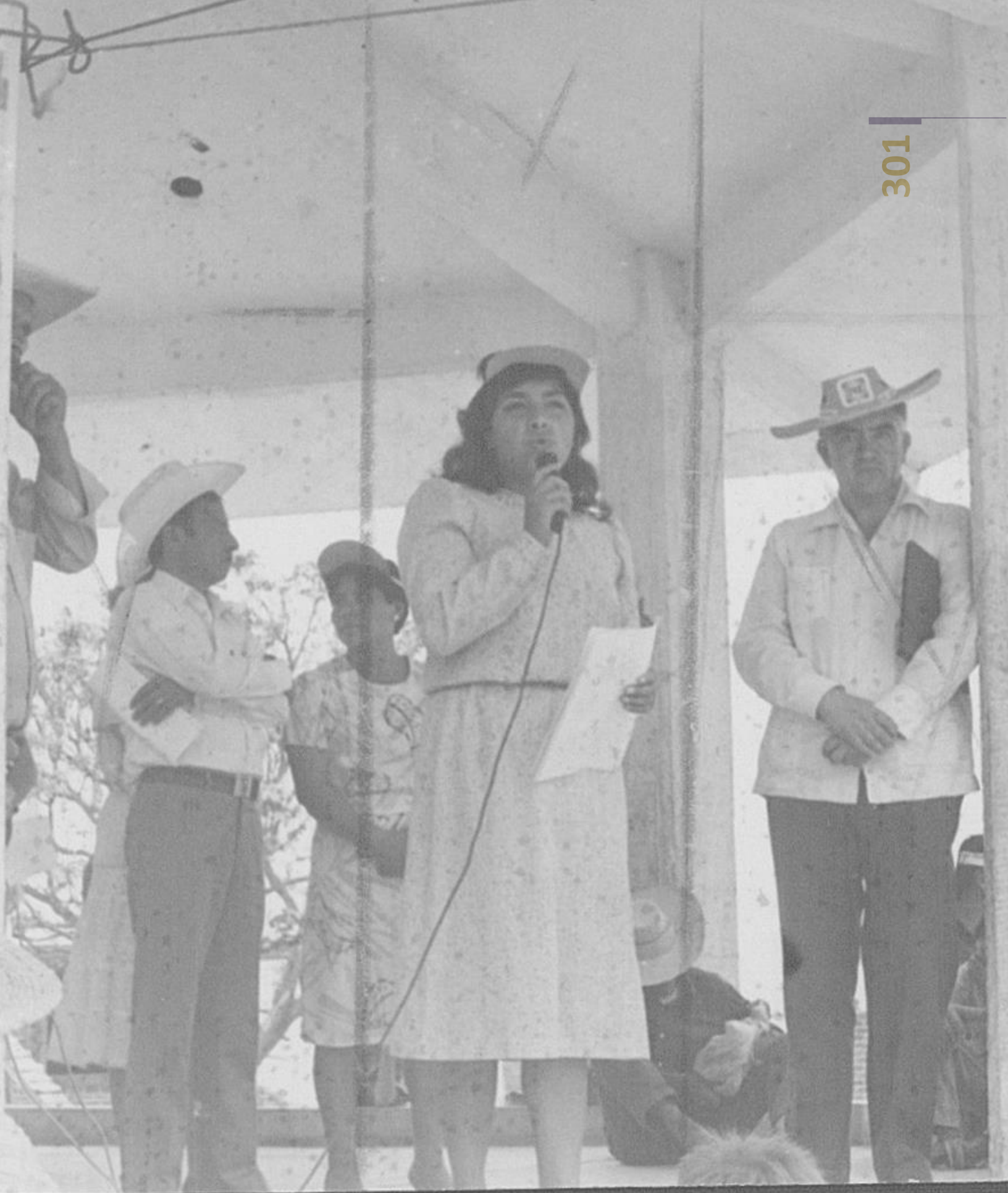
La ciudadanía, como construcción cultural, en el siglo XX es una condición sine qua non para que mujeres y hombres puedan ejercer sus derechos políticos, señaladamente para que puedan competir por cargos de representación popular y ejercer su voto, así como participar en los espacios en donde se deciden los asuntos comunes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al momento de ser promulgada (1917) no estableció, de forma expresa, la igualdad y el reconocimiento de los derechos políticos para los géneros femenino y masculino. Aunque en el artículo 1o. mandató el principio de igualdad, en la práctica las mujeres no fueron reconocidas como sujetos de derechos. Además, la forma genérica con la que se redactaron los artículos 34 y 35, sobre la naturaleza de la ciudadanía y las prerrogativas de los ciudadanos, respectivamente, no propiciaron la inclusión de las mujeres en los ejercicios comiciales, como candidatas o electoras, restringiendo la toma de decisiones a los hombres.

¹³ Revista de la asociación mexicana de Ciencias Políticas. Vol. X. Año 18, enero-junio del 2022. Págs. 99-114

La Constitución no se estableció la igualdad entre los géneros, situación que cambió con las reformas a los artículos 4o. (1974) y 35 (1947 y 1953). Por otro lado, a partir de la suscripción y ratificación de México de diversos instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres, entre ellos la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, adoptada por las Naciones Unidas en 1953, firmado por México ese mismo año y cuya vigencia empezó casi tres décadas después, en 1981, documento que expresó el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en igualdad de condiciones que los hombres, y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por las Naciones Unidas en 1979, firmado por México en 1980 y con vigencia a partir de 1981, paulatinamente se ha modificado la legislación y se han creado nuevos instrumentos jurídicos con el fin de tutelar el derecho de las mujeres para participar en los asuntos públicos, en igualdad de condiciones que los hombres, superando una noción que limita la participación de las mujeres en la toma de decisiones, circunscrita al ejercicio del voto y a la posibilidad de ser electas. Hay que tener presente que la igualdad es un derecho humano autónomo y su noción es inseparable al principio de dignidad esencial de la persona.

La presencia de las mujeres en la administración pública federal mexicana. Para ello, se discuten conceptos relacionados con la división sexuada del mundo como lo son género y poder, se analizan las intersecciones presentes en las relaciones de poder, y se señala la composición de la estructura de la administración pública.



Es necesario precisar que la sola incorporación de más mujeres no significa un cambio porque se puede excluir a una persona, aun estando dentro de una organización. La transformación de las condiciones de las mujeres pasa, irremediablemente, por la presencia femenina activa en los puestos de decisión e influencia. La subrepresentación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones es un problema que hay que resolver se requiere construir un futuro en clave igualitaria.

Incrementar la presencia e influencia de las mujeres en las instituciones públicas, requiere fracturar las prescripciones socialmente construidas que señalan lo que mujeres y hombres deben tener, pensar, sentir y hacer. Históricamente, los derechos de las mujeres fueron y, en algunos casos, continúan siendo relegados, negados, ocultados y desconocidos; esto, aceptado como natural, iba en contra de la esencial igualdad entre las personas. Las sociedades democráticas no excluyen a grupos o individuos específicos, pero haber construido una narrativa centrada en el hombre tuvo como efecto que quienes no fueran el sujeto masculino se encontraran en las fronteras de lo público o de la sociedad. Se requiere desmasculinizar el espacio público. Es decir, la reconstrucción de las relaciones entre mujeres y hombres en donde éstos dominan y controlan a las mujeres, modificando la idea de que la posición natural del hombre es estar en el poder. Intentos por desmasculinizar el espacio son las cuotas de género y la paridad.

¿De qué hablamos cuando hablamos de género? Para el común de las personas los términos sexo y género son intercambiables y son utilizados como sinónimos. Esta idea ha dominado por tanto tiempo, que raramente es cuestionada.

El sexo biológico incluye una serie de atributos físicos como los cromosomas, las gónadas, las hormonas sexuales, las estructuras reproductivas internas, y los genitales externos. En el momento en el cual una persona nace, lo usual es identificar a los individuos como hombre o mujer. A esta identificación se le conoce como sexo. El género, por otro lado, es un concepto más complejo.

De la mano con los atributos físicos ya mencionados, el género se refiere a la interrelación entre esos aspectos físicos con el sentido que tiene uno mismo hacia su percepción personal como femenino o masculino, ambos o ninguno. Así como la percepción hacia afuera de lo que la sociedad considera como conductas relacionadas a lo femenino o lo masculino. A saber, “cada sociedad tiene su sistema sexo / género, o sea, su conjunto de normas por las cuales la materia cruda del sexo humano y de la procreación es moldeada por la intervención social y satisfecha de una manera convencional, sin importar qué tan extraña resulte a otros ojos”.

Vale la pena considerar la perspectiva psicológica del género. En ella, esta categorización está conformada por tres instancias:

Asignación de género. Es decir, nacemos, se nos asigna un género y salimos con él al mundo. En primera instancia, el género es adjudicado a partir de las características biológicas.

Identidad de género. Esta se desarrolla en la infancia, a través de procesos complejos de aculturación y endoculturación aprendemos, desarrollamos, ejercitamos y mejoramos o empeoramos las enseñanzas de género que hemos recibido de múltiples mentores. En primera instancia, los padres y la familia y se desarrolla a lo largo de toda la vida con la escuela, los medios de comunicación, la religión, el lenguaje, entre otros. En estos lugares se inculca lo que es ser mujer y lo que es ser hombre. Aunque en su mayoría sutiles, estas formas de socialización van moldeando la conducta "femenina" y "masculina" y sus diferencias. Las fronteras del género, al igual que las de clase, se trazan para servir una gran variedad de funciones políticas, económicas y sociales. Estas fronteras son a menudo movibles y negociables. Las normas del género no siempre están claramente explicitadas; a menudo se transmiten de manera implícita a través del lenguaje y otros símbolos.

Rol de género. De acuerdo con Martha Lamas, “el papel, o rol, de género que se forma con el conjunto de normas y prescripciones que dicta la sociedad y la cultura sobre el comportamiento femenino o masculino. Aunque hay variaciones de acuerdo con la cultura, la clase social, el grupo étnico y hasta el nivel generacional de las personas, se puede sostener una división básica que corresponde a la división sexual del trabajo más primitiva: las mujeres tienen a los hijos y por lo tanto los cuidan: ergo, lo femenino es lo maternal, lo doméstico contrapuesto con lo masculino como lo público. La dicotomía masculino-femenino, con sus variaciones culturales tipo el yang y el ying, establece estereotipos, las más de las veces rígidos, que condicionan los roles, limitando las potencialidades humanas de las personas al potenciar o reprimir los comportamientos según si son adecuados al género”. Esta división del trabajo o de las actividades propias de lo femenino o lo masculino son constantemente replicadas en nuestra vida diaria con representaciones en agentes culturales como el cine y la televisión, las religiones, nuestras relaciones sociales, entre otros.

Es así como vemos que el género se ha construido como un concepto binario, con dos opciones rígidas: femenino o masculino. Y se encuentra, además, todo el tiempo alrededor de la existencia, se enseña desde el momento en el que se nace y el sujeto continúa siendo bombardeado con esta carga dicotómica a lo largo de su vida como producto de las normas sociales interiorizadas. Es decir, el género es un producto social.

El poder

306

El término poder proviene del latín possum - potes - posse, que significa ser capaz, tener fuerza para algo. Lo que nos lleva a tener una noción intuitiva de lo que significa el poder: la habilidad para influir en el comportamiento de las personas. El poder existe como una potencial o una real influencia en una relación o relaciones, seas las que éstas fueren.

Para los propósitos de este trabajo, interesa la visión particular de Michel Foucault en cuanto al poder. Cuando lo analiza, lo importante es determinar cuáles son sus mecanismos, sus implicaciones, sus relaciones, los distintos dispositivos de poder que se utilizan en los distintos niveles de la sociedad.

Sería necesario saber bien hasta dónde se ejerce el poder, por qué conexiones y hasta qué instancias, ínfimas con frecuencia, de jerarquía, de control, de vigilancia, de prohibiciones, de sujeciones. Por todas partes en donde existe poder, el poder se ejerce. Nadie, hablando con propiedad, es el titular de él; y, sin embargo, se ejerce siempre en una determinada dirección, con los unos de una parte y los otros de otra; no se sabe quién lo tiene exactamente; pero se sabe quién no lo tiene.

Poder y fuerza no son lo mismo, pero están íntimamente relacionados. El poder no es estático, siempre está circulando, es una serie de relaciones recíprocas y permanentes.

El poder tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de una organización reticular. Y en sus redes no sólo circulan los individuos, sino que además están siempre en situación de sufrir o de ejercitar ese poder, no son nunca el blanco inerte o consintiente del poder ni son siempre los elementos de conexión. En otros términos, el poder transita transversalmente, no está quieto en los individuos.

Es así como el poder atraviesa los cuerpos, los individuos son confinados bajo una idea o un tabú. El poder doblega y construye al individuo, lo va moldeando, "en una sociedad como la nuestra, pero en el fondo en cualquier sociedad, relaciones de poder múltiples atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social".

El poder es un producto bien construido, Foucault lo llama microfibras de poder, radica en las sutilezas, los individuos no se dan cuenta que están sometidos a él, pues se encuentran entramadas en la cotidianidad de las personas, "una de las primeras cosas que deben comprenderse es que el poder no está localizado en el aparato de Estado, y que nada cambiará en la sociedad si no se transforman los mecanismos de poder que funcionan fuera de los aparatos de Estado, por debajo de ellos, a su lado, de una manera mucho más minuciosa, cotidiana". Un ejemplo es la familia como institución dominante que controla a los sujetos. Ésta se compone por una red de relaciones humanas, en las que el poder de la sociedad se ejerce sobre los individuos.

La familia, incluso hasta nuestros días, no es el simple reflejo, el prolongamiento del poder de Estado; no es la representante del Estado respecto a los niños, del mismo modo que el macho no es el representante del Estado para la mujer. Para que el Estado funcione como funciona es necesario que haya del hombre a la mujer o del adulto al niño relaciones de dominación bien específicas que tienen su configuración propia y su relativa autonomía.

El poder está legitimado por el derecho, por la soberanía. Verdad, poder y derecho están entrelazados. Es así como el poder se convierte en un mecanismo que justifica el orden de las cosas establecidas, mantiene el status quo.

Las intersecciones

Una de las relaciones más persistentes en la distribución del poder es la de las inequidades entre mujeres y hombres. Los roles, actitudes y comportamientos que la sociedad define como apropiadas para los hombres y mujeres (el género), puede ser la causa, consecuencia y mecanismo de las relaciones de poder, desde la íntima esfera de la vida privada, hasta los altos niveles de la política y la toma de decisiones. Estructuras más amplias e institucionales también pueden moldear la distribución del poder, reforzando y apoyándose de los roles de género.

Los sistemas de género, sin importar su periodo histórico, son sistemas binarios que oponen el hombre a la mujer, lo masculino a lo femenino, y esto, en lo general, no en un plan de igualdad sino en un orden jerárquico.

Los sistemas de género aprendemos que no representan la asignación funcional de papeles sociales biológicamente prescritos sino un medio de conceptualización cultural y de organización social.

Con la asignación de roles y estereotipos, se ideó la idea de lo femenino y lo masculino, se abrió paso a una división marcada otorgando privilegios a la masculino en detrimento de lo femenino. De esta forma se generó desigualdad y lo masculino obtuvo el control y el poder en la sociedad.

Pero el poder nunca es de un solo individuo; los poderes siempre lo son de grupos, de redes o de sistemas de pactos, y el poder es tanto mayor cuanto más difundido está, cuanto en mayor medida ha creado una red de difusividad. El poder no es una esencia o algo que se tiene, no es una substancia, sino una red de relaciones.

Sobre estas estructuras y pactos se construye la cultura de un mundo masculino, donde los modelos y referentes, la ocupación de la esfera pública, el poder y las relaciones son asignadas a una mitad de la población y se convierte en el paradigma de la normalidad.

Dentro de la teoría del género y la igualdad, han surgido dos conceptos que explican las dificultades que las mujeres enfrentan al tratar de mejorar sus condiciones laborales y de participación en las distintas esferas de la vida social. Éstos son el techo de cristal y el piso pegajoso. El primero, es un término introducido que sirve para advertir una superficie que restringe el ascenso y promoción de las mujeres en las estructuras sociales de poder, y se le denomina de cristal porque no se ve con facilidad.

El techo de cristal es un término metafórico que intenta sugerir la existencia de un límite que impide la continuidad del desarrollo de la mujer en cualesquiera de los ámbitos sociales en los que se desenvuelve. El techo sugiere que la mujer encuentra un límite en su ascenso en las estructuras de poder y, por tanto, a una condición inédita, pues históricamente ha estado excluida del poder. La idea del cristal alude a un límite imaginario y, por ende, subjetivo, que impide a las mujeres que ya participan en el ejercicio del poder escalar las máximas posiciones jerárquicas. En ese sentido, el techo de cristal representa un límite simbólico que resguarda para los hombres las posiciones más altas en las que se ejerce la toma de decisiones.

En consecuencia, el techo de cristal que aparece en el nivel superior de la estructura integra mecanismos sociales, convertidos en barreras invisibles, que hace que las mujeres no puedan ocupar, en igual porcentaje, puestos directivos de alto nivel y responsabilidad en comparación con los hombres. Esto conduce, además, a una brecha salarial entre hombres y mujeres.

Existen varias causas que fomentan esto: socialización diferenciada y expectativas distintas de éxito entre géneros; escaso compromiso de los hombres en las tareas domésticas; extensas jornadas laborales que responden a “horarios masculinos”; exclusión de las mujeres de los círculos informales donde se concretan acuerdos; discriminación, abierta o velada, hacia las mujeres, entre otras. El techo de cristal se construye por varias barreras, las principales son: sociales, organizacionales, personales, y gubernamentales. Las primeras están vinculadas a las formas tradicionales de dominio masculino que discrimina, relega y menosprecia a las mujeres y enfatiza los roles que socio-históricos han tenido. Aquí se advierte un énfasis en el género, como construcción social y cultural de la masculinidad y la feminidad, que pone de relieve las diferentes relaciones de poder y la subordinación de ellas hacia ellos. La distinción sexual se transforma en desigualdad cultural.

Las barreras organizacionales se refieren al poder que tienen los hombres en las estructuras de la organización. El clima organizacional actúa en detrimento de las mujeres desde las relaciones de poder en posesión de los hombres y las actitudes, estereotipadas y patriarcales, que persisten hacia ellas. La tercera barrera, la de índole personal, tiene relación con las limitaciones impuestas o asumidas por las mujeres, que les impiden o dificultan afrontar de forma activa el clima de la organización en donde están inmersas, convirtiéndose en un freno para el desarrollo de su carrera. Finalmente, las barreras gubernamentales se refieren a la falta de supervisión en la aplicación de las leyes que fomenten la igualdad entre los géneros.

Por otra parte, el suelo pegajoso o sticky floor se refiere a la situación que enfrentan las mujeres que se ubican en los niveles más bajos de las estructuras burocráticas o de las jerarquías sociales mismas, que exigen menores cualificaciones y tienen sueldos bajos o, bien, son empleos informales; hay límites reales para su superación y ausencia de programas de capacitación. Todo esto hace que las mujeres queden “pegadas” a la base de la estructura, la más vulnerable, acaso como una fuerza de gravitación que las atrae, imposible de superar.

El término se vincula con la imposibilidad de la mujer de asistir a cursos que la formen o a reuniones para ampliar su red de contactos debido a que sus compromisos o tareas familiares la condicionan (aparición de la doble o triple jornada laboral y ausencia de corresponsabilidad de los hombres); en otras palabras, las mujeres en este nivel social, cumplen mandatos de género y exigencias sociales, ambos subordinados a la vida familiar y a la realización y proyección profesional de su pareja, y si realizan otras actividades, las mujeres pueden sufrir el síndrome de la mala madre “debido a la continua sensación de no poder implicarse al máximo en el ámbito familiar ni en el laboral, lo que incluso origina sentimientos de ansiedad e insatisfacción. Entre los techos de cristal y los suelos pegajosos, se encuentran las “escaleras rotas”, en donde se ubican mujeres educadas y con ingresos medianos, pero que no cuentan con redes que les permita avanzar hacia mejores condiciones de vida o que les impidan caer en los suelos pegajosos.

A los obstáculos anteriores, se pueden agregar los “laberintos de cristal”, expresión que refleja los múltiples obstáculos que las mujeres tienen que superar en comparación con sus pares hombres: ellas tienen que capacitarse más y demostrar sus méritos constantemente. Para llegar a la meta (mejora salarial, ascenso laboral, reconocimiento académico, etcétera), deben recorrer un sendero más largo y accidentado.

También están las “paredes de cristal” que recluyen a las mujeres en un espacio determinado de la organización haciendo que no puedan salir de ahí. Si una mujer se incorpora al gabinete, es probable que sea designada en el sector de desarrollo social o salud o alguno vinculado a “tareas femeninas”, generando una segregación ocupacional. También están los “precipicios o acantilados de cristal”. Éstos tienen una naturaleza engañosa ya que aparentemente reflejan la incorporación de las mujeres a los puestos de decisión más relevantes pero dicha incorporación ocurre en momentos de crisis o turbulencias. No hay margen para la equivocación. La designación de mujeres en altos cargos en coyunturas críticas, expresa sexismo y hostilidad hacia ellas.

Finalmente, se encuentra el “techo de cemento”. Esta metáfora se refiere a las limitaciones que se pone a sí misma la mujer para no ascender en su carrera, considerando que si ésta mejora su vida familiar y de pareja se verá afectada. El techo de cemento, a diferencia del techo de cristal, no lo genera la organización o las reglas informales, sino que lo produce la propia mujer al considerar la falta de tiempo, principalmente, para equilibrar su vida laboral con su vida personal y, por ello, es más difícil de romper. Para fracturar los techos de cemento se requiere un arreglo entre varios actores: la mujer que desea ascender, la pareja (si existe), la organización en donde labora y el Estado.

Las mujeres decidiendo

No obstante que el voto femenino se logró obtener desde mediados del siglo XX la participación de las mujeres en puestos de poder y decisión, particularmente en la administración pública federal, es un fenómeno reciente producto de un conjunto de cambios culturales y sociales respecto al papel que tienen las mujeres en la sociedad.

En México, tras el decreto de 1953 que reconoció que las mujeres tenían derecho a votar y ser votadas para cualquier puesto de elección popular, la presencia política de las mujeres en los órdenes orden federal, estatal y municipal a través de los procesos electorales, comenzó a propiciar su ejercicio del poder. El acceso al voto fue, sin duda, uno de los logros más relevantes del movimiento feminista, pero también representa la punta del *iceberg* de un conjunto de demandas para que las mujeres alcancen la igualdad, un ejercicio pleno como ciudadanas y logren una capacidad efectiva de agencia.

Históricamente, este sector de la población ha sido excluido de los derechos a los que tuvo acceso su contraparte masculina, en particular, de la participación en el espacio público.

En la legislación mexicana, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada se compone por las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y los órganos reguladores coordinados en materia energética; mientras que la administración pública paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Con un poco de paciencia, muchas veces se puede identificar la razón o el conjunto de razones por la cual la persona que encabeza el Poder Ejecutivo decide invitar a determinado individuo como titular de alguna secretaría de Estado. Una tipología de la designación de los gabinetes es la que ofrece Manuel Quijano: por conveniencia política, por motivos ideológicos, por imposición de los poderes fácticos, por razones económicas, por pertenencia a la élite, por méritos profesionales, por motivo afectivos y amistosos, por vínculos familiares (nepotismo), y por cuestiones de tipo religioso. Como se puede advertir del listado anterior, no se destaca que un nombramiento sea impulsado por un compromiso por la igualdad de género (después de la reforma de 2019 puede decirse que sí, aunque por la propia dinámica y forma de integración de la clase política mexicana, es probable que quien encabece el Poder Ejecutivo de la Unión tenga que incorporar a mujeres más por obligación constitucional que por motivación propia).

De acuerdo con la última información reportada por el Registro de Servidores Públicos del Gobierno RSUP, a mayo del 2019, el 54 por ciento del personal de servicio público es femenino, en contraste con el 53.4 por ciento de personal femenino reportado en el año 2017, si bien el aumento del porcentaje no fue mayúsculo, se debe resaltar que refleja una tendencia hacia la igualdad que debe sostenerse.

No obstante, aún quedan pendientes los esfuerzos para lograr la paridad en lo que respecta a los cargos de mando. Si bien el porcentaje de mujeres en altos puestos registrado en 2015, en promedio, era del 19.6 por ciento, mientras que para 2019, la información disponible del RSUP indica un porcentaje del 42 por ciento de mujeres en el tipo de personal de mando, este porcentaje aún no alcanza la paridad y es interesante observar que la mujer predomina en el tipo de cargo operativo.

Para disminuir la brecha laboral entre mujeres y hombres, el gobierno de la República ha lanzado concursos de ingreso a la administración pública destinados sólo para la población femenina. Organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Federal Electoral, también han realizado ejercicios similares para que más mujeres se incorporen al Servicio Profesional Electoral Nacional. Estas medidas son acciones afirmativas, al igual que las cuotas electorales. Si bien cada vez más mujeres trabajan para el Estado mexicano, no lo hacen en los puestos de mayor importancia y su incorporación ha sido lenta pero constante; no obstante, se requiere que en menos tiempo haya más mujeres tomando decisiones por lo cual se debe optar por la "vía rápida" para acelerar la participación de las mujeres en la política y la administración pública.

En lo que se refiere a mujeres al cargo de las secretarías de Estado, los resultados no son tan alentadores. Las mujeres que han estado, desde 1821 al 2017, al frente de alguna secretaría de Estado o de la Procuraduría General de la República (hoy, Fiscalía) son 31, habiéndose desempeñado algunas de ellas en más de una secretaría.

Por su parte, con relación a las entidades de la administración pública federal (organismos descentralizados, dessectorizados, desincorporados, etcétera) se puede decir que, al analizar la trayectoria directiva de los más de 200 organismos existentes, se advierte una predominancia masculina en los cargos de dirección de esas entidades. Por otro lado, la información en los portales de *Internet* de los diversos organismos no permite realizar una reconstrucción amplia de la historia de la composición de sus órganos de directivos.

¿Por qué es importante incorporar mujeres a los espacios de poder y de elaboración de políticas públicas? Por supuesto, por una reivindicación histórica, pero también por una cuestión de enfoque y temas en el contenido de las políticas. Para ello, se puede recurrir a la teoría de la masa crítica.

Esta teoría señala que si un grupo (por ejemplo, las mujeres) tiene una representación minoritaria, habrá pocos temas en las políticas o instituciones que sean de particular interés para dicho grupo, pero si logra incrementar su número se producirán cambios en la agenda y en el discurso. De esta manera, a más mujeres en los circuitos de elaboración de políticas públicas, se incorporarán temas que, si bien son de interés para todas las personas, impactan, particularmente, en la vida de las mujeres: políticas poblacionales y de anticoncepción, suministro de agua potable, iluminación del espacio público, entre otros.

Conclusiones

Hacia finales del siglo XVIII, Olympe de Gouges exigió que los derechos y libertades de los que gozaban los hombres de acuerdo a la *Déclaration des Droits de L'homme et du Citoyen*, aprobada por la Asamblea Nacional francesa en 1789, les fueran reconocidos a las mujeres. Con ese ideal, redactó y difundió la *Déclaration des Droits de la Femme et de la Citoyenne*. Desde entonces, el reclamo por la igualdad entre los géneros no ha concluido. Es una reivindicación histórica que, siguiendo a Amorós (2005), es un concepto regulativo político, un concepto ético y un valor que genera principios y normas.

Las conferencias mundiales de la mujer (1975, 1980, 1985 y 1995) han expresado objetivos y metas para lograr la igualdad, la equidad y el respeto de los derechos humanos de las mujeres, lo mismo que los documentos de derecho internacional y del ordenamiento legal mexicano sobre los derechos de las mujeres. Entre las acciones que se han adoptado para la incrementar la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, al menos en los órganos deliberativos (cámaras del poder Legislativo) sobresale el establecimiento de las cuotas de género, como medidas afirmativas y transitorias, y el establecimiento de la paridad. Tanto las cuotas como la paridad han significado la oportunidad real de incorporación femenina al Congreso, pero esta circunstancia no se corresponde con la participación efectiva de las mujeres en los otros poderes públicos, Ejecutivo y Judicial, en los organismos constitucionales autónomos y en los órdenes de gobierno.

Las metáforas sobre la cristalería: techo, paredes, laberinto y precipicio, como también el piso pegajoso o el techo de cemento, en tanto impedimentos que frenan el desarrollo de las mujeres, advierten límites imaginarios y subjetivos, acaso informales, ya sea para alcanzar las posiciones más elevadas en las instituciones o, bien, para mejorar sus precarias condiciones laborales. Ambas restricciones se fundan en la idea de una sociedad tradicional en la cual las mujeres y los hombres tienen lugares propios, el espacio privado y el espacio público, respectivamente. Esta exclusión de las mujeres del ámbito de lo público puede identificarse como una consecuencia del sistema patriarcal que ordena el mundo, como se ha mencionado, en espacios excluyentes, con normas heteronormativas y con roles y funciones determinados.

A pesar de la cada vez más importante presencia femenina en la administración pública, aún persisten estereotipos discriminatorios sobre su papel en la sociedad que limitan su participación en términos de igualdad. Como se ha podido apreciar en este trabajo, la paulatina incorporación femenina a los espacios de toma de decisiones es resultado de la ruptura de los patrones culturales de asignación de roles y la difuminación de los rasgos característicos de los géneros, modificando, en consecuencia, estructuras simbólicas, prácticas culturales y valores. No obstante, persiste el discurso hegemónico sobre el papel de las mujeres: cuidado del hogar, de los hijos y de los ancianos. De forma que las mujeres siguen estando escasamente representadas en los cargos más altos del poder público en México.



A pesar de la formalización en la ley de la igualdad entre las mujeres y los hombres, la práctica de la igualdad no se materializa en la realidad, existe una igualdad como norma y una diferencia como hecho, lo que hace que sobreviva la desigualdad.

Es importante observar que para lograr una mayor inclusión de las mujeres en los niveles de decisión, es preciso que los cambios se den aparejados tanto en el ámbito privado (modificación de estereotipos de género y distribución en las tareas de cuidados y del hogar), como en el público (creación de normas e incentivos para promover el acceso de las mujeres a los espacios de decisión); y, también resulta necesario revisar el papel del hombre en ello, no como protagonista (como se había estado haciendo hasta hace unos años), sino como parte de un devenir de desigualdad e inequidad entre géneros. Un ejemplo de esto es el cuidado de las hijas e hijos, para lo cual no sólo se requiere fomentar la construcción de otro tipo de masculinidades, sino también de crear las condiciones institucionales (como licencias de paternidad) que posibiliten y, sobre todo, enfatizen que los hombres también tienen una responsabilidad en este cuidado; ello también podría incidir en la generación de igualdad de condiciones para que las mujeres accedan a cargos de decisión. La paridad tiene que alcanzar el hogar no sólo quedarse en el ámbito político; es decir, las tareas de cuidado tienen que ser una corresponsabilidad entre mujeres y hombres. No puede ser de otra forma pues la corresponsabilidad es un elemento que no encuentra sustituto para lograr la igualdad real.

Por otra parte, sin dejar de reconocer los esfuerzos institucionales, es preciso señalar que sus efectos no logran permear de forma efectiva porque las condiciones de un sistema patriarcal plenamente asentado, lo impide; es decir, las formas reales y simbólicas de la dominación masculina prevalecen.

Integrar la perspectiva de género en un país como México, con una larga historia de decisiones y acciones que invisibilizaron a las mujeres, enfrenta desafíos complejos, pues las instituciones y mecanismos administrativos no sólo se orientan a la transformación de las actividades burocráticas, sino que también buscan intervenir en el universo simbólico de la sociedad en la que existen. “La institucionalización de la perspectiva de género es un proceso que se enmarca en un esfuerzo por cubrir a todas las políticas públicas del país en las cuales se redefinen valores, prácticas y procedimientos administrativos.

Las limitantes subjetivas, formales y sociales siguen siendo un obstáculo que vencer por parte de las mujeres que desean ingresar y permanecer en posiciones de poder. Luchar contra los roles femeninos tradicionales (ama de casa, esposa y madre), a la vez que se enfrentan al contrato social / sexual que las excluyó del mundo de lo público, es una tarea que continúan realizando quienes han decidido participar más allá de los muros de su hogar y tener una voz propia. Desde que obtuvieron el reconocimiento a votar al día de hoy, sus esfuerzos por acceder a posiciones de liderazgo no han cesado. Desdibujar el imaginario que asocia mujer con espacio privado y hombre con espacio público, es una empresa que no sólo debe ser responsabilidad de los individuos, sino un compromiso estatal. Atrás debe quedar el pensamiento clásico que recluyó a las mujeres en muros invisibles y les dio una identidad en contraste y al margen del hombre.

En la actualidad, el gobierno de México, como el de varios países de América Latina, enfrenta el reto de formular e implementar políticas públicas que erradiquen de forma efectiva la discriminación y los obstáculos que enfrentan mujeres y niñas, no sólo en términos de participación sino también de desarrollo, el cual no puede alcanzarse sin tener en cuenta a la mitad de la población. A pesar de los avances que se han alcanzado, las cifras señalan una baja participación de las mujeres en el ámbito político, por lo que se requiere de políticas relacionadas con las necesidades de cuidado, sobre todo, ante un futuro próximo que implica una mayor demanda de cuidados como resultado de la prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas y del envejecimiento de la población.

Los hallazgos consignados en este documento expresan una desigualdad ocupacional en el espacio público entre ellas y ellos, lo que confirma que aún persisten la división de tareas por sexo (el contrato sexual), los roles y los estereotipos, no obstante, las acciones estatales para construir una sociedad más igualitaria, reflejadas en reformas constitucionales y en legislación sobre la materia. Estas modificaciones al conjunto normativo ha impactado favorablemente al incrementar el número de mujeres en la administración pública, como en los otros poderes Legislativo y Judicial de la Unión, como en los de las entidades federativas, pero aún dicha incorporación no corresponde a sus capacidades y número. Las acciones afirmativas (cuotas, exámenes de ingreso exclusivos para mujeres, promociones para personal femenino, entre otros) han tenido éxito, pero la cultura patriarcal no ha sido desmontada.

LIDERAZGO **FEMENINO PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

14

Liderazgo Femenino para una Administración Pública

Encarna Hernández Rodríguez¹⁴

Las Administraciones públicas se enfrentan a retos cada vez más complejos: los denominados wicked problems de los que hablan De Vries y que Brugué llama malditos, y que se definen por su «complejidad irreductible» al no poder ser simplificados en un entorno de creciente complejidad social. Ejemplos de ello son, siguiendo a Brugué, asuntos como el cambio climático, un reto que difícilmente puede ser abordado desde una única perspectiva, y también la propia pandemia de la COVID-19 que, lejos de ser un tema meramente sanitario, afecta a otras muchas esferas como la educación, la economía y la pobreza.

Ya antes de la pandemia se advertía de que la Administración pública se movía en un entorno complejo, con incertidumbres y riesgos en diversos ámbitos, tales como el económico, medioambiental, geopolítico, social y tecnológico. Lo cierto es que la pandemia ha obligado al sector público a adaptarse de forma más rápida y eficaz a esos cambios.

¹⁴ Hernández Rodríguez, E. Liderazgo femenino para una Administración pública. En: Revista Documentación Administrativa. Nueva época. No. 9, diciembre del 2022. Págs. 26-42.

De este modo, para afrontar la recuperación, desde instituciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se apuesta por un Gobierno que, entre otras cosas, acelere su transformación digital, que sea más proactivo, dando servicios de forma automática, y a la vez más colaborativo, interactuando con otros actores del entorno, siendo igualmente capaz de anticipar escenarios y prepararse para el futuro.

La situación demanda, por tanto, contar con organizaciones públicas más resilientes, capaces de innovar de forma abierta y constante.

Es en este contexto donde cobra protagonismo el liderazgo y el talento de las personas que trabajan en el servicio público, de modo que se pueda extraer todo el potencial de las habilidades más valiosas para innovar, tales como el trabajo colaborativo, en equipo y en redes, con lo que ello implica en cuanto a los estilos de liderazgo. Precisamente, en este punto es donde conectamos la idea de la necesidad del liderazgo público innovador con la situación del empleo público femenino y las actitudes y capacidades que, en relación al liderazgo y a la innovación, se asocian a las mujeres.

De este modo, el objeto central de este estudio es delimitar lo que denominamos liderazgo público femenino innovador, partiendo de la premisa de su importancia y especial valía en el contexto que vive la Administración en la actualidad. Sin embargo, el pleno desarrollo de este liderazgo se ve obstaculizado por diversos «techos» y «muros» que las mujeres enfrentan en su desempeño como innovadoras públicas a lo largo de sus carreras profesionales. La merma de este talento puede ser clave en un momento que, como hemos advertido, es crucial para la transformación del sector público.

La innovación se ha convertido en un imperativo para unas Administraciones públicas que se enfrentan a retos cada vez más complejos, multidimensionales y absolutamente impredecibles. Ya no es suficiente con mantener la forma de trabajar garantista que les caracteriza o que la innovación se utilice solo para «apagar los fuegos» de las crisis, por otra parte, cada vez más comunes. Por el contrario, se necesita un cambio de actitud hacia un compromiso constante, sistemático y proactivo con la innovación pública, de modo que esta procure «la creación de nuevas ideas o servicios cuya implantación genera un retorno tangible en forma de valor público».



No obstante, la capacidad para generar procesos de innovación en las Administraciones públicas no surge de la nada, y para que esta florezca es necesaria una apuesta estratégica, incorporando la innovación de manera sistemática en las organizaciones y en la gestión pública. Debemos alejarnos de esa visión cortoplacista de utilizar la innovación para resolver una crisis y cultivar el cambio cultural. Así se recoge, por ejemplo, en el trabajo colaborativo lanzado desde la Fundación NovaGob sobre las misiones de la Administración pública 2030, con medio centenar de aportaciones de personas innovadoras del sector público de España y que apunta hacia la necesidad de que ese cambio cultural, como misión transversal, facilite una transformación «radical», impulsada desde los esquemas de la innovación, junto a la revolución tecnológica, y colocando a las personas y su talento en el centro.

Para que la innovación sea sistemática en las organizaciones se necesitan estructuras, capacidades y espacios dedicados a ello en las organizaciones. En definitiva, es necesario cuidar y cultivar ciertos elementos clave, tales como: los espacios para generar creatividad, colaboración e innovación; las personas, con sus conocimientos, habilidades y capacidades, que reflexionan, investigan, crean e implementan nuevas ideas; el ecosistema, integrado por actores y recursos del entorno y de la propia organización; las metodologías, que suponen nuevos marcos de trabajo para identificar soluciones adecuadas a retos complejos.

En el ámbito de la innovación pública siempre se menciona la necesidad de liderazgo para su impulso en las organizaciones, siendo esta una cuestión que también cobra protagonismo en el debate académico.

Parece existir consenso en la literatura sobre el hecho de que el liderazgo tiene un impacto positivo en el Sector público en cuanto al desempeño de las organizaciones públicas, inspirando la transformación de estas, motivando a las personas del equipo, generando confianza, impulsando la asunción de riesgos y preservando la integridad y la ética en la gestión. Algunas de las cualidades clave que la literatura identifica en el liderazgo que fomenta la innovación pública están relacionadas con la apertura a nuevas ideas, creatividad y asunción de riesgo a la hora de emprender nuevos caminos para responder a problemas públicos que puedan alterar el *statu quo*. Estas actitudes hacia la innovación incluso podrían determinar hasta qué punto existe una cultura del cambio en una Administración pública.

En la ecuación de la innovación intervienen también otros factores, como el contexto del sector público, el peso de la burocratización, el sistema de recursos humanos o la propia «mochila» de las personas que ejercen puestos de responsabilidad (su formación o su experiencia profesional previa) y que pueden ralentizar la incorporación de la innovación en la gestión. Así, la investigación de Lapuente y Suzuki encuentra que los altos cargos públicos que trabajan en Administraciones más politizadas y aquellos con formación jurídica son menos propensos a aceptar ideas creativas o tomar medidas que puedan alterar la cultura dominante.

Tradicionalmente, desde el sector público se ha mirado con admiración y anhelo al ámbito privado en cuanto a sus formas de implementar la innovación. En muchos casos, enfoques y metodologías (como la innovación abierta o el diseño) se han instalado también en las organizaciones públicas como opciones de éxito para aplicar la innovación a la gestión pública. En esa misma línea podríamos considerar al sector privado como referencia para el estilo de liderazgo del sector público.

No obstante, estudios como el de Van Keer y Bogaert identifican estilos de liderazgo diferentes entre el sector público y el privado. Así, según los hallazgos de estos autores, las personas líderes de la Administración pública estarían más enfocadas en crear una estrategia a largo plazo y en controlar, optando por un enfoque más reflexivo y reservado en cuanto al éxito de sus acciones. Mientras, en el sector privado el liderazgo estaría enfocado a resultados rápidos y a corto plazo, creyendo y confiando en los buenos resultados de sus acciones. Pero, en general, cada organización es diferente, y pueden existir características específicas que determinarán qué tipo de rasgos de liderazgo conducirán al mayor rendimiento. Habrá que ir ideando, priorizando, probando, iterando, puliendo y adaptando los diferentes tipos de liderazgos a la realidad de cada organización, como en cualquier proyecto de innovación.

Siguiendo a Ricard et al., podemos identificar hasta cinco tipos de liderazgo público: liderazgo transaccional, con un marcado carácter *top-down*, en organizaciones jerarquizadas donde las personas que ejercen el liderazgo desarrollan diferentes incentivos y estrategias para obtener el rendimiento esperado de sus equipos;

liderazgo transformacional, que pone el acento en las características carismáticas de los líderes que deben cambiar las organizaciones; liderazgo interpersonal, donde la persona líder es facilitadora, construyendo relaciones con las personas de la organización, proporcionando ejemplo y asumiendo la responsabilidad de la organización y sus miembros; liderazgo emprendedor, en el que las personas líderes inician el cambio a través de acciones estratégicas, remodelando las rutinas organizacionales y movilizando recursos; liderazgo colaborativo, basado en el mapeo de la red de actores a los que se les conecta entre sí, facilitando la exploración de soluciones para abordar los problemas.

Más adelante comprobaremos qué estilo de liderar se asocia a la forma de trabajar de hombres y mujeres. Pero antes cabe mencionar otra cuestión crucial, como es la que respecta a los tipos de liderazgo que mejor encajan con el desarrollo de la innovación pública en el contexto actual.

Decía Bason que la innovación pública debe generar valor para la sociedad. Este valor o retorno no necesariamente debe ser económico, sino que puede tener beneficios sociales percibidos por la ciudadanía, en los términos señalados por Moore. Las personas que gestionan lo público no encontrarán las soluciones a los problemas complejos a los que nos enfrentamos en la actualidad enfocados solo en la gestión interna de la organización. Deberán levantar la mirada del limitado enfoque intra-organizacional para adoptar una visión inter-organizacional e inter-sectorial a través de la que puedan co-crear nuevas y mejores soluciones en el futuro. En pocas palabras, deberán asumir la importancia de la colaboración con el entorno para aprovechar todo el conocimiento, la creatividad y el talento existente.

Gestionar y liderar la colaboración desde las Administraciones públicas es una tarea compleja de llevar a cabo, pues precisa de habilidades especiales que implican una acción continuada para alinear estratégicamente a todos los actores que participen del ecosistema. Conlleva adoptar nuevas formas de trabajar y relacionarse con el entorno desde una lógica abierta que permita incorporar nuevas perspectivas a la resolución de problemas, trabajar en red para evitar duplicidades y testear a pequeña escala para ahorrar costes.

Crosby et al. nos hablan de los diferentes roles que deben asumir las personas que lideran la innovación en las administraciones: patrocinadores; convocadores; catalizadores e implementadores. Aunque también, y, sobre todo, podemos hablar de «integradores» que gestionen un ecosistema en evolución para que otros actores se conecten, conjugando una dirección y objetivos a conseguir conjuntamente.

De este modo proponemos cuatro principios básicos que permiten cultivar redes que fomenten la colaboración y la creación de comunidad desde las Administraciones públicas. Estos cuatro principios surgen de nuestra propia experiencia en Fundación NovaGob como ecosistema de innovación y se conjugan con aquellos propuestos por OPSI y serían los siguientes: redarquía, fomentando la colaboración multi-direccional basada en la igualdad; reconocimiento, cultivando la confianza y el respeto de todos los actores implicados, a los que se les debe reconocer su participación y proporcionar cauces claros para ejercerla; simbiosis, comprendiendo las motivaciones y necesidades de cada uno de los actores del ecosistema e integrarlos en su funcionamiento, buscando siempre el equilibrio para que el ecosistema sea beneficioso para todos; resiliencia, adaptándose continuamente a cambios internos y externos, reflexionando sistemáticamente sobre la evolución del ecosistema hacia la visión compartida por todos los actores participantes.

Como veremos a continuación, las cualidades asociadas al liderazgo femenino, tanto en la literatura como en las entrevistas realizadas en este trabajo, están muy conectadas a las habilidades para innovar que venimos destacando.

Si bien las mujeres son mayoría dentro de la Administración pública, continúan detectándose brechas, tanto a nivel mundial como en nuestro país, especialmente relativas a su presencia en puestos de mayor responsabilidad. Las estadísticas se apoyan a su vez en teorías, no solo sobre los «techos de cristal», sino también sobre la presencia de «muros» invisibles que explicarían una mayor feminización o masculinización de determinadas áreas. La infrarrepresentación femenina en los principales centros de toma de decisiones en el sector público abre de lleno el debate sobre sus cualidades para liderar y actitudes hacia la innovación y cómo, por ende, este liderazgo femenino innovador puede ser vital para el desempeño de las organizaciones.

Las mujeres han estado tradicionalmente infrarrepresentadas en los puestos de mayor responsabilidad dentro de las organizaciones, tanto públicas como privadas, y ello a pesar de que se ha ido incrementando su preparación para ocupar puestos de liderazgo, aunque, cuando esto ocurre, también se dan una serie de circunstancias que abordaremos más adelante.

En lo que respecta al sector público, en las últimas décadas se han producido avances en la presencia de mujeres en cargos parlamentarios y posiciones de liderazgo, algo que también ha sido posible gracias al impulso que han otorgado leyes para fomentar la igualdad de género en estos ámbitos. Sin embargo, continúa habiendo, como nos recuerdan desde Naciones Unidas, importantes desequilibrios que hacen preciso que entre las metas del Objetivo 5 de la Agenda 2030 se encuentre «asegurar 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».

Es cierto que existen situaciones dispares entre regiones del mundo, pero los datos globales dan muestra de la profundidad de la brecha de género dentro de la Administración pública, tal y como se desprende de un estudio elaborado recientemente, en 2021, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Pittsburgh. Por ejemplo, la representación femenina en los parlamentos nacionales es del 23,7 %; mientras, si bien las mujeres son mayoría en el empleo público (especialmente debido a la existencia de ámbitos «feminizados»), continúan estando infrarrepresentadas en los niveles más altos, decreciendo su participación conforme los puestos implican mayor poder e influencia en la toma de decisiones.

En la empresa privada la situación es similar. En Europa, el último informe sobre European Women on Boards (EWOB), elaborado por Kantar Public y financiado por la Comisión Europea, analiza 668 compañías y, si bien el 35 % de los puestos en los consejos de administración está ocupado por mujeres, esta cifra va bajando cuando se observan las posiciones más ejecutivas de la toma de decisiones. Solo 50 empresas de la analizadas (7 %) tienen a una mujer ocupando el puesto de CEO y solo un 9 % ocupan la presidencia del consejo.

La pandemia de la COVID-19 puede haber supuesto, además, un paso atrás en el camino de la igualdad de género, desde una visión transversal (de ahí que el secretario general de las Naciones Unidas haya instado a los Gobiernos a poner a las mujeres y niñas en el centro de sus esfuerzos para la recuperación), pero también en lo que se refiere a la Administración pública. El citado estudio de UNDP y Universidad de Pittsburgh, se denuncia que, en general, las mujeres han jugado un rol muy limitado en la toma de decisiones sobre salud pública durante la pandemia. Así, mientras ellas estaban en primera línea (el sector salud está especialmente feminizado), ellos estaban al mando.

Por su parte, en la empresa privada también se ha dejado notar el efecto de la pandemia. Según el último informe *Women in the Workplace*, las mujeres están ahora significativamente más «quemadas», y cada vez más que los hombres. Se advierte que muchas mujeres están asumiendo mayor liderazgo, incorporando el trabajo adicional que conlleva. Las mujeres están haciendo más para apoyar a sus equipos y promover la diversidad, la equidad y los esfuerzos de inclusión. Sin embargo, este trabajo no es reconocido ni recompensado por la mayoría de las empresas, y eso, para la consultora que elabora el estudio, tiene implicaciones preocupantes.

Las organizaciones que dejan a un lado a las mujeres de la toma de decisiones o que no reconocen el ejercicio de su liderazgo se arriesgan a perder un talento imprescindible para su desempeño. Según un estudio publicado en 2019 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que analiza 13.000 empresas de todo el mundo, las que han incorporado a mujeres en sus órganos directivos han incrementado sus beneficios entre un 5 % y un 20 %.

De hecho, la diversidad y la inclusión son elementos clave para el desarrollo de la innovación. En este sentido, como recuerda Nolan-Flecha, esa diversidad puede, en una organización pública, incrementar la calidad de los servicios que se prestan a la sociedad, desde el momento en que las empleadas y los empleados públicos pueden comprender mejor las distintas necesidades y preferencias de la ciudadanía. Además, la innovación puede florecer más fácilmente incorporando las diferentes perspectivas y experiencias de la plantilla y permitiendo aflorar el pensamiento creativo.

La perspectiva del sector privado no es diferente. Así, Ruiz se refiere en una publicación de ESADE a la equidad de género como un catalizador de resiliencia y competitividad organizacional. «La diversidad», afirma, «blinda las organizaciones ante un entorno complejo y les permite identificar riesgos y oportunidades, y activar los cambios necesarios de una forma más ágil. La pluralidad, en su sentido más amplio, es un eje catalizador de innovación y resiliencia; genera debate; aporta una mayor riqueza de perspectivas, con la incorporación de puntos de vista distintos, y, por tanto, soluciones más creativas y de mayor impacto».

En esta línea, Hewlett et al., aportan nuevas evidencias sobre cómo la diversidad afecta a la habilidad de una organización para innovar. Se exploran dos tipos de diversidad: inherente (género, raza, orientación sexual, etc.) y adquirida con la experiencia (por ejemplo, haber vivido en el extranjero). Por tanto, la diversidad inherente es solo una parte de la ecuación y, en este sentido, se destacan otros comportamientos para desbloquear la innovación, tales como: asegurar que todos son escuchados; hacer que sea seguro proponer nuevas ideas; dar autoridad a los miembros del equipo para la toma de decisiones; compartir los éxitos; dar comentarios prácticos, e implementar los comentarios del equipo.

Tradicionalmente, como destacan Isaksson, Andersson y Borjensson, se ha prestado poca atención a explorar la relación entre género e innovación, por lo que la literatura sobre innovación ha tendido a ser «ciega» en este sentido. Aunque, cada vez en mayor medida, se están examinando estos aspectos en diversos contextos organizacionales, públicos y privados

Uno de los problemas observados es que las capacidades innovadoras de las mujeres no son percibidas a causa de prácticas y estructuras organizacionales que las coartan. Está además extendida una percepción social de la innovación asociada a cualidades masculinas por, entre otras razones, su conexión privilegiada con la tecnología, así como con ámbitos como la industria y la producción. Esto conduce a que las mujeres sean menos visibles como innovadoras. En general, estas barreras conllevan que el potencial innovador de las mujeres no se explote como debería.

Por su parte, de los estudios sobre género y liderazgo no es fácil extraer conclusiones sobre la existencia o no de diferencias en los estilos de mujeres y hombres, o es fácil extraerlas en ambos sentidos. Como destacan Eagly y Johnson, por un lado encontramos los escritos (menos técnicos, basados en su propia experiencia e impresiones extraídas de entrevistas y más enfocados al público general) publicados por gestores con experiencia en organizaciones y que mantienen que existe un modo masculino de gestionar, caracterizado por cualidades como la competitividad, la autoridad jerárquica, fuerte control por parte del líder, ausencia de emociones y resolución analítica de problemas; mientras que las mujeres prefieren y tienden a liderar de forma diferente, de forma más cooperativa y colaborativa con las personas subordinadas, a ejercer menor control y aplicar la intuición y la empatía a la resolución de problemas. Por el contrario, científicos sociales (nutridos de datos cuantitativos derivados de cuestionarios u observación), han mantenido tradicionalmente que no hay sustanciales diferencias en el modo en el que hombres y mujeres lideran.

Siguiendo a Eagly y Johnson y Eagly y Johannesen-Schmidt, las investigaciones han identificado distintos estilos de liderazgo. En 1950 Bales introduce la diferenciación entre estilo orientado a la tarea (en el que destaca la preocupación por cumplir las tareas asignadas y la organización para ello) frente al estilo *orientado a las relaciones* (estilo más enfocado al desarrollo de relaciones interpersonales, cuidando la moral y el bienestar de los demás). La teoría fue posteriormente desarrollada, matizando cuestiones como el hecho de que el primer estilo se enfoca en alentar a las personas subordinadas (roles claros), a seguir normas y procedimientos; mientras que el segundo estilo incluye comportamiento como ayudar y hacer favores a las personas subordinadas, preocuparse por su bienestar, explicar los procedimientos, ser amable y estar disponible. Otra diferenciación fue la introducida por Lewin y Lippitt, entre un liderazgo democrático y liderazgo autocrático: el primero destaca por permitir a las personas subordinadas participar en la toma de decisiones, mientras que el segundo desalienta la participación. De similar manera se ha llamado a estos estilos participativo frente a directivo. Ya en los años 80 y 90 la teoría sobre liderazgo puso el foco en la distinción entre liderazgo transformacional y liderazgo transaccional, a los que ya hemos hecho mención. El primero se refiere a líderes que apoyan y empoderan para que las personas subordinadas desarrollen su potencial pleno y este repercuta en la organización; mientras que el segundo se enfoca en clarificar las responsabilidades, monitorizar el trabajo y recompensar o corregir en función de la consecución de objetivos.

Una década después de su primera aproximación, la revisión de los estudios existentes que realizan Eagly y Johannesen-Schmidt, concluye que «en la medida en que los roles de género se extienden para influir en el comportamiento de liderazgo en los entornos organizacionales, el comportamiento de las mujeres líderes, en comparación con el de los hombres, puede estar más orientado a las relaciones interpersonales, y ser democrático y transformacional. Por el contrario, el comportamiento de los líderes masculinos, en comparación con el de las líderes femeninas, puede estar más orientado a las tareas y ser autocrático».

En esta línea, investigaciones, como la de Burke y Collins indican que las mujeres son más proclives a utilizar un estilo de liderazgo más interactivo o transformacional que ha sido tradicionalmente asociado a habilidades de gestión especialmente exitosas, así como más democrático y más colaborativo, en definitiva, menos jerárquico e involucrando a más partes interesadas en la toma de decisiones.

Las mujeres representan el 58 % de los empleos del sector público en los países de la OCDE. Una de las razones de este fenómeno es que una gran parte del empleo público (como la educación o la sanidad) está muy feminizado. Sin embargo, pocos países alcanzan la paridad de género en altos cargos del gobierno central, situándose aquí la presencia femenina en el 37 %. En casi todos los países de la OCDE la presencia de mujeres en puestos altos e intermedios de gestión en el gobierno central es menor en relación a otras posiciones, algo que indica las dificultades para escalar a puestos directivos, que implican mayor poder e influencia en la toma de decisiones. Es lo que se denomina «techo de cristal» o «glass ceiling».

Además, la participación de las mujeres se suele concentrar en determinadas áreas, mientras están muy infrarrepresentadas en otras. Es lo que se denomina «muro o pared cristal» («glass wall»). Aunque se está progresando en áreas tradicionalmente más masculinas como los ministerios de defensa, asuntos exteriores y finanzas. Cuando las mujeres ascienden a posiciones de liderazgo en las organizaciones gubernamentales, tradicionalmente lo hacen en aquellas agencias que trabajan en áreas consideradas como *femeninas*, tales como educación, salud, familia, infancia, mayores, derechos de las mujeres, etc. Por ejemplo, en el estudio empírico realizado por D'Agostino en agencias federales de Estados Unidos, se confirma que es mucho más probable que una mujer encabece una agencia redistributiva que una no-distributiva, afectando ello al acceso a los centros de poder. Un referente en este sentido es la obra de Stivers, que distingue entre «hombres de oficina» y «mujeres de asentamiento» para diferenciar trabajos más orientados al ámbito social en el caso de las mujeres y más tecnocráticos en el caso de los hombres en torno a la tarea de la reforma urbana en las ciudades de Estados Unidos de principios del siglo xx.

En el caso de España, encontramos un panorama muy similar al reflejado en los estudios realizados por la OCDE o el PNUD en relación a los techos y los muros de cristal que aún persisten incluso con los avances registrados. Así, las mujeres representan casi el 58 % de los efectivos dentro de las Administraciones públicas, aunque están más presentes en los niveles subnacionales de gobierno (Ayuntamientos y Comunidades Autónomas) y mucho menos que los hombres en el sector público del Estado (31,26 % frente a 68,74 %, debido a los poquísimos efectivos en Fuerzas Armadas y Seguridad). Entre los sectores con mayor presencia femenina están la educación y la sanidad, pero también la Administración de Justicia.

Estas desigualdades se explican por la presencia de una serie de factores que frenan la progresión de las mujeres. En el ámbito del servicio público, es interesante la aportación de Evans et al., que intentan explicar la infrarrepresentación de las mujeres en posiciones liderazgo en la Administración pública australiana en torno a las principales barreras, que serían las siguientes: 1) falta de confianza; 2) conciliación familiar; 3) impacto de interrupciones en la carrera; 4) falta de visibilidad; 5) exclusión de redes; 6) falta de mentorización; 7) diferencias de estilo personal; 8) estereotipos masculinos; 9) cultura inhóspita.

Sin duda podemos relacionar muchas de esas barreras con culturas y prácticas que se producen en el lugar de trabajo y que afectan al desarrollo del liderazgo femenino. Por ejemplo, lo que se conoce como «clima de innovación», describe las oportunidades y el apoyo que el personal empleado recibe a la hora de crear, promover e implementar nuevas ideas en sus organizaciones. Este clima (o cultura) es esencial para desarrollar la innovación. Los resultados del estudio realizado por Van Acker muestran que las mujeres experimentan un clima de innovación menos favorable que sus colegas masculinos en el sector público de Australia. Es lo que las autoras denominan «discriminación sigilosa».

Del mismo modo, estudios como el de Jacobson comparan la forma de liderar de mujeres y hombres en agencias del Estado y encuentran diferencias, en tanto las mujeres dedican menos tiempo que los hombres a las relaciones en red. Esto puede ser debido a la infrarrepresentación de las mujeres en posiciones de dirección, lo que limita el desarrollo de relaciones con sus homólogas.

Continuando con las barreras que impiden a las mujeres escalar posiciones, un reciente estudio de Finkel centrado en el sector público danés se adentra en el análisis de dos factores fundamentales en el desarrollo de la carrera profesional y que podrían ser clave para ayudar a reducir la infrarrepresentación de las mujeres en puestos de dirección, como son la formación en liderazgo y la movilidad intersectorial (experiencia a lo largo de distintos niveles de gobierno y diferentes áreas) y que pueden ayudar tanto a hombres como a mujeres a escalar posiciones. Los resultados obtenidos indican que la formación en liderazgo sí que puede beneficiar a las mujeres en comparación con los hombres. Algo que, sin embargo, no ocurre con la movilidad intersectorial, que parece no afectar de la misma manera, de modo que pueda explicar la brecha existente.

Otra teoría sobre el liderazgo femenino es la desarrollada desde el sector privado por Ryan y Haslam, y que se centra en las circunstancias organizacionales bajo las cuales las mujeres asumen posiciones de liderazgo, utilizando la metáfora del «acantilado de cristal» («glass cliff»). Esta teoría sugiere que cuando las mujeres alcanzan posiciones de liderazgo ello ocurre con más frecuencia en organizaciones que se encuentran en un periodo de crisis y cuando el riesgo de fracaso es más alto. Así, Smith aplica este enfoque usando para ello una muestra nacional de agencias de educación locales en Estados Unidos. Para la autora, existen varias posibilidades que explican esta tendencia, como son el hecho de que las mujeres estarían más dispuestas a asumir la culpa del fracaso y, al presentársele menos oportunidades, verían este desafío como una oportunidad para demostrar su valía. Además, otra explicación podría estar en que en las mujeres se perciben cualidades que pueden conllevar un mejor manejo del riesgo (creatividad, intuición, conciencia).

En los últimos años, la investigación sobre las diferencias entre géneros en la esfera de la Administración pública se ha incrementado, enfocándose, como recogen Lapuente y Suzuki, tanto a los diferentes comportamientos y actitudes en función del género, como al desempeño de la organización, aunque lo cierto es que no existe demasiada evidencia que pueda dar consistencia a la afirmación de estas diferencias.

Ya hemos visto cómo los estudios sobre género y liderazgo sugieren que el estilo de gestión de las mujeres tiende a ser más interactivo, colaborativo y democrático, así como más *emocional*. Se trata de cualidades asociadas al éxito y a la innovación, incluso en el caso del trabajo emocional, cada vez más revalorizado y que investigaciones como la de Meier, centrada en el sector público, asocian a interacciones más efectivas con clientes, mejores relaciones internas, así como a mayor productividad organizacional. Esta tendencia es especialmente significativa en tanto, como recuerda D'Agostino, históricamente no se ha comprendido bien la relación con el desempeño de la organización de determinados estilos de gestión asociados a las mujeres, tales como el citado trabajo emocional y habilidades como «cuidar».

Otro estudio centrado en el terreno de los comportamientos y actitudes con enfoque de género en la gestión pública es el de Nielsen, que utiliza datos de diferentes puestos del servicio público danés. Los resultados apuntan a que el género afecta al comportamiento, aunque se trata de un efecto que está condicionado por las reglas del juego que se imponen en cada tarea específica. Además, se llama la atención sobre las diferencias en lo que se refiere a atributos personales, tales como la empatía, sistematización y competitividad. Se contribuye de este modo a las teorías en torno a la «burocracia representativa», mostrando que el género no solo afecta al comportamiento burocrático basado en la diversidad de intereses, sino también en diversidad de atributos.

Aunque seguramente una de las principales contribuciones recientes a la materia ha sido el trabajo de Lapuente y Suzuki en torno a la teoría de las «emprendedoras prudentes». Los autores hablan de tres principales diferencias entre hombres y mujeres: 1) Las gestoras públicas están más motivadas por la consecución de resultados que por seguir reglas y así hacer algo útil para la sociedad; 2) están más abiertas a nuevas ideas y a la creatividad y más dispuestas a desafiar el statu quo; 3) son menos dadas a tomar riesgos ante algunas innovaciones que pueden poner en peligro sus organizaciones. En definitiva, las mujeres que están en posiciones de liderazgo en el sector público son al mismo tiempo más emprendedoras y más prudentes. Las conclusiones de esta investigación están basadas en las respuestas de 5.909 gestores públicos sénior de 20 países y se realiza una importante aportación al debate sobre por qué algunas burocracias públicas innovan más que otras, explorando en este caso la perspectiva de género. Como destacan los autores, las conclusiones de este estudio contradicen la visión convencional de que las mujeres son menos emprendedoras que los hombres. Al contrario, el liderazgo femenino en el sector público contribuye más decisivamente a generar una cultura más orientada a la innovación. Las mujeres exhiben unas actitudes más pro-innovación, aunque con algunos matices.

Conectar esto con la obtención de mejores resultados sigue siendo difícil, aunque se han aportado algunas evidencias empíricas. Por ejemplo, en el trabajo de D'Agostino, se concluye que, según la percepción del personal empleado, las mujeres están mejorando el funcionamiento de aquellas agencias federales que encabezan en comparación con las lideradas por hombres. Aunque lo cierto es que este estudio está limitado por el hecho de que la proporción en ese momento de agencias lideradas por mujeres apenas llegaba al 30 %. Otro estudio, como el de Meier y Nicholson-Crotty, basado en un periodo de ocho años en 60 áreas urbanas, concluye que el porcentaje de oficiales de policía mujeres está positivamente asociado con informes y arrestos en casos de agresión sexual.

Desde el enfoque de la diversidad y con el foco en el género, entre otros aspectos, otros estudios también han aportado evidencias sobre el mejor rendimiento de los servicios públicos. Así, en la investigación de Andrews se explora la relación positiva entre género y minorías étnicas y el trabajo de las autoridades de bomberos en Inglaterra. Mientras, en Ostrup se presta especial atención a la diversidad en los equipos de dirección y su conexión con mejores resultados económicos en municipios daneses. En concreto, se concluye que la diversidad de género está especialmente asociada a un mayor rendimiento financiero, aunque ello depende también de la existencia de una estructura de gestión que apoye el trabajo en equipo multifuncional, algo que parece lógico.

Estas aportaciones parecen apoyar la creencia extendida de que las instituciones públicas con diversidad en su liderazgo son más innovadoras y funcionan mejor, tanto objetiva como subjetivamente. Como recuerdan desde Naciones Unidas, «cuando se integra a las mujeres, se duplica la reserva de talento y aumenta la diversidad de ideas, valores, prioridades y estilos políticos que dan forma a los resultados de las políticas. La diversidad en el liderazgo mejora la comunicación entre la fuerza laboral y sus líderes, y ayuda a crear un entorno donde las ideas “fuera de la caja” son escuchadas, impulsando así mejoras en el desempeño y resultados de la organización».

El marco teórico que se ha venido desarrollando se completa con la realización de entrevistas en profundidad a cinco mujeres identificadas como representativas de un liderazgo público innovador en España. Estas mujeres pertenecen a diferentes ámbitos de la actividad pública, a administraciones de distinto nivel de gobierno y diversos territorios. Así mismo, también se ha procurado representar la diversidad generacional. A continuación, se detallan los principales hallazgos extraídos a partir de las entrevistas.

En primer lugar, la totalidad de las entrevistadas coincide en que la situación es mejor con respecto a la empresa privada, en tanto que en el acceso al empleo público se aplican los principios de igualdad, mérito y capacidad y no pueden existir brechas salariales en el mismo puesto de trabajo. De hecho, las mujeres son mayoría (como hemos visto) en la Administración pública, por lo que la problemática está más bien asociada a la promoción a puestos directivos, donde solo hay un tercio de las mujeres, así como a la feminización de determinadas áreas y empleo en general más precario.

Los «techos de cristal» que se encuentran las mujeres en el sector público se explican muy especialmente por los problemas asociados a la conciliación e inexistencia de sistemas claros de corresponsabilidad, que bien se expresan en la afirmación de Víctor Lapuente, a la que se hace referencia en una de las entrevistas, que concluye que «ellas no romperán los techos de cristal mientras ellos no frieguen los suelos de baldosa». En esta línea, se destaca cómo durante la pandemia se han puesto de manifiesto las desigualdades existentes en materia de cuidados y trabajos del hogar, traduciéndose esta coyuntura en mayores cargas para las mujeres. A este respecto, también se llama la atención sobre el hecho de que en algunas ocasiones son las propias mujeres las que se autoexcluyen en la promoción, pero por el simple hecho de ser mucho más exigentes en cuanto a determinadas responsabilidades en el ámbito privado. A todo ello ayudaría una flexibilización de los horarios de trabajo, porque «no todos podemos entrar a trabajar a las ocho de la mañana», como se destaca en una entrevista.

Al margen de las barreras citadas, también se llama la atención sobre las desigualdades en el ámbito de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) dentro del empleo público, que se reproducen de forma similar en las nuevas generaciones. Aquí se compite además con un sector privado que viene ofreciendo cada vez más posibilidades de teletrabajo, algo que facilita enormemente la conciliación de horarios.

En lo que respecta a la aportación de las mujeres al desempeño de las organizaciones y de la innovación pública, se destaca, por un lado, que la brecha de género está presente en sectores clave del crecimiento, por lo que el coste de la desigualdad es enorme y urge acometer su reducción. Por otra parte, se coincide en el hecho de que, si la igualdad no está interiorizada en la organización, difícilmente se va a proyectar en las políticas y acciones que llegan a la sociedad. Con las mujeres fuera de los puestos directivos, afirma una de las entrevistadas, «la Administración se está perdiendo poder prestar mejores servicios y tener mejores equipos para afrontar los retos actuales».

El liderazgo femenino es caracterizado por las entrevistadas en torno a una serie de rasgos fundamentales, enriquecedores y facilitadores de la innovación, destacando unas cualidades determinadas, en general asociadas a las denominadas «habilidades blandas», tales como: escucha activa, empatía, inteligencia emocional (ligada esta última posiblemente a las tradicionales tareas de cuidados que han desempeñado las mujeres), comunicación, trabajo colaborativo, trabajo en equipo y estilo de liderazgo más horizontal y menos jerárquico y autoritario (asociado normalmente a roles masculinos). También se destaca de las mujeres su elevado grado de perfeccionismo, ligado comúnmente al denominado «síndrome de la impostora». A los líderes del futuro, destaca una entrevistada, se les van a exigir capacidades como la resiliencia, capacidad de innovación y capacidad de trabajo en equipo. En este sentido, las cualidades de liderazgo que aportan hombres y mujeres son diferentes pero complementarias, y especialmente útiles en los tiempos que corren, que demandan un liderazgo humanista, con la persona en el centro.

En las mujeres también se observa una «sensibilidad diferente» que puede deberse a situaciones de discriminación vividas en primera persona. En este sentido, como destaca una de las entrevistadas, en general, las mujeres son más conscientes de cuándo se produce un hecho que es inaceptable y que requiere llamar la atención sobre ello. Aquí se ponen como ejemplo situaciones recurrentes en eventos públicos en los que no hay mujeres como expertas. Así, esa «mirada igualitaria» es más complicado encontrarla en los hombres, porque no les afecta.



Para afrontar los retos que futuro de la igualdad en el sector público, se proponen las siguientes cinco medidas a adoptar, que complementarían propuestas ya apuntadas en torno a la necesidad de políticas de conciliación, identificada como una de las principales barreras que se encuentran las mujeres en su carrera profesional:

Diseño y evaluación de políticas públicas con mirada de género. Los planes de igualdad son condición necesaria, pero no suficiente («no lo podemos confiar todo a eso»), ya que hay que implantarlos y evaluarlos.

Apuesta por la formación y el aprendizaje, debido a que la actual coyuntura interna (jubilaciones masivas, desaparición de puestos de trabajo, desarrollo tecnológico, etc.) y externa (crisis sanitaria y energética) exigen de las organizaciones públicas una mejor gestión del conocimiento y mayor capacidad de aprendizaje a nivel organizativo. La formación y el aprendizaje serían la respuesta a la pregunta fundamental sobre «¿cómo conseguir que un valor ético público tan importante como es la igualdad efectiva se proyecte en la actuación de los poderes públicos y oriente las políticas públicas?». Para poder interiorizar a nivel organizativo un principio tan básico y esencial como es el principio de igualdad es necesario contar con organizaciones con cultura de aprendizaje, y con ello poder interiorizar determinados comportamientos y valores.

Desarrollo de la dirección pública profesional, como una fórmula para que el acceso a los puestos de dirección sea más igualitario, haciendo realidad en este aspecto la aplicación de los principios de mérito, igualdad y capacidad que se exigen a la promoción dentro del empleo público.

Iniciativas de «mentoring», como la desarrollada recientemente por la Asociación de Mujeres en el Sector Público, cuyo objetivo es «ayudar a las participantes a crecer, tanto a nivel personal como profesionalmente, y prepararse para potenciar satisfactoriamente su carrera profesional». De esta manera, se pretende «desarrollar nuevos conceptos de liderazgo y posicionamiento en la vida personal y profesional de las mujeres del sector público mediante la ampliación de la consciencia feminista y la reflexión conjunta».

Políticas que fomenten un papel más protagonista de la mujer en la transformación tecnológica de la Administración. Comenzando con el hecho fundamental de que más niñas opten por las ramas STEM y terminando con cuestiones mucho más concretas, como incorporar la visión femenina en el ámbito de la inteligencia artificial.

El futuro, en general, se observa por parte de las entrevistadas desde la visión de lo que podemos denominar como un «optimismo moderado». Por un lado, queda claro que la Administración, al ser más garantista, tiene las herramientas para hacerlo mejor en materia de igualdad que el sector privado. Cada vez se están superando más barreras, y los techos se van a romper dado el volumen de mujeres que tiene el empleo público. Además, hay un elevado grado de preparación y profesionalidad y, algo fundamental, es que también se está rompiendo la barrera psicológica, tal y como afirma una de las entrevistadas: «las mujeres tenemos menos miedo dar el paso, incluso cuando se trata de mostrar nuestras debilidades». También se destaca la capacidad para «desaprender» de las generaciones más jóvenes que están accediendo a la Administración pública de cara a hacer posible el cambio cultural.

Pero también es cierto que los avances no se producen de forma homogénea, dados los distintos niveles y tamaños de Administraciones públicas. Ante todo, se trata de pasar de la reflexión a la acción y esto se traduce en que «la Administración se lo tiene que tomar en serio». «La mejor manera de predecir el futuro», se destaca, es «hacerlo». Así, la igualdad debe proyectarse en la actuación de todos los poderes públicos, empapar su cultura y que ello se traduzca en una sociedad más igualitaria. Porque «la igualdad es un reto de toda la sociedad, no solo de las mujeres», se concluye en una de las entrevistas.

Las mujeres entrevistadas han vivido en primera persona las barreras y logros que se han venido destacando en relación a la igualdad de género en la Administración pública. Los problemas de conciliación han sido citados de forma recurrente, siendo en este caso fundamental el apoyo que han recibido de su parejas y familiares para no tener que renunciar a retos profesionales, e incluso siendo así queda patente que las mujeres tienen una carga adicional en materia de cuidados que los hombres no arrastran en igual medida.

Algunas de estas mujeres han sido pioneras a la hora de acceder a cargos que nunca antes habían sido ocupados por mujeres. Se han encontrado así en vicisitudes propias de un entorno masculinizado, como acudir a reuniones donde se era la única mujer o como tener que reclamar el uso de un lenguaje más igualitario en referencia a su cargo y funciones. En algunos casos ha estado también presente la doble discriminación que puede suponer ser una mujer y ser joven, que suele derivar en que «no te tomen lo suficientemente en serio». Muchas de estas barreras son, además, algo invisibles o muy sutiles: es como «un goteo del que durante mucho tiempo no éramos conscientes», lamenta una entrevistada.

El empoderamiento ha llegado de la mano, sobre todo, de las redes de apoyo que se han ido gestando entre mujeres y que han tomado protagonismo para sustituir a los valedores y referentes (positivos) masculinos a los que tradicionalmente han tenido que acogerse las mujeres. En este sentido, es fundamental la visibilidad pública que han venido adquiriendo algunas figuras femeninas dentro del sector público, gracias en buena parte a prestar más atención a cuestiones como el desarrollo de la marca personal en el ámbito digital y una mayor presencia en los principales foros de debate, impulsada también por iniciativas en red como la creación de bancos y agendas de expertas en diversas áreas para acabar con situaciones penosas como la celebración de eventos sin mujeres ponentes o ínfimamente representadas.

Conclusiones

Si hay dos conclusiones iniciales que podemos extraer de la información recopilada en este trabajo es, un lado, el reconocimiento en cuanto la importancia de las personas y de su talento y liderazgo a la hora de impulsar y sistematizar la innovación en el sector público y, a su vez, la necesidad de que más de la mitad de este talento (el que representan las mujeres) no esté infrarrepresentado ni limitado, de modo que «la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios» (como bien se reclama el ODS 5) pueda derivar en una Administración pública más diversa, inclusiva y, por ende, capaz de generar mayor valor público, que es, al fin y al cabo, lo que persigue la innovación.

De este modo, las limitaciones que se encuentran las mujeres están recogidas, como hemos visto, en tres grandes teorías en torno a los «techos de cristal», «muros de cristal» y «acantilados de cristal», que vendrían a poner nombre a situaciones como la infrarrepresentación femenina en los puestos de dirección, la feminización de ciertas áreas, así como a la asunción de mayores responsabilidades en determinadas circunstancias más adversas. Todo ello estaría condicionado por las barreras que supone, en primer lugar, la dificultad para conciliar con la vida personal (cuidados de familia y hogar), como también aspectos relacionados con barreras psicológicas autoimpuestas (falta de confianza o «síndrome de la impostora», excesiva autoexigencia) y con la cultura organizativa en relación al «clima de innovación» (que otorga tradicionalmente menos oportunidades y apoyo a las mujeres).

A pesar de todo ello, el talento de las mujeres, como decíamos, es clave para el desempeño de la innovación en las organizaciones públicas. Así, hemos conectado (a través de la literatura académica y de las visiones personales de directivas públicas) el estilo de gestión de las mujeres como más interactivo, colaborativo, democrático y emocional y conectado a habilidades «blandas» (escucha activa, empatía, trabajo en equipo, resiliencia, entre otras) que se ajustan en mejor medida a los retos actuales de la Administración pública.

El *nuevo liderazgo público femenino innovador* se distingue por una serie de principios, ideas o tendencias que destacamos en el siguiente decálogo a modo de aportación final:

1. La igualdad entendida como un reto de la sociedad.
2. La presencia de mujeres en los principales centros de la toma de decisiones para asegurar políticas públicas más eficaces.
3. Medidas de conciliación como imprescindibles para no frenar carreras profesionales.
4. Dirección pública profesional para asegurar la igualdad en la promoción dentro del empleo público.
5. Superación de barreras psicológicas, para aumentar la confianza y reducir la autoexigencia excesiva.
6. Empoderamiento, tomando conciencia de las situaciones de desigualdad.
7. Formación y aprendizaje para cambiar las culturas organizativas e interiorizar la igualdad y fomentar climas de innovación igualitarios.
8. Desaprender todo aquello que se ha institucionalizado y que dificulta la igualdad.
9. Desarrollo de redes de apoyo, alianzas y mentoría.
10. Aprovechamiento de las nuevas tecnologías digitales y sociales para aumentar la visibilidad de las mujeres innovadoras.

MUJERES EN **LAS TITULARIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

15

Mujeres en las Titularidades de la Administración Pública

Michelle Castillo Merino¹⁵

Karen Andrea Santoyo Tapia

Introducción

El papel de las mujeres en las esferas pública, social y económica ha sido revalorizado a nivel mundial cobrando mayor importancia en los últimos años y, por lo tanto, impulsando su inclusión en todos los espacios. Prueba de esto es la aprobación y adopción de agendas internacionales que promueven su participación en los ámbitos político y económico, como la Plataforma de Acción de Beijing, los Objetivos del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al interior de los países también existen mecanismos en diferentes esferas que fomentan la igualdad entre hombres y mujeres. En el área jurídica, por ejemplo, el cambio en la legislación ha permitido que ellas ocupen campos en los que tradicionalmente predominan ellos. En el caso de México, las reformas legislativas han impactado en el Poder Ejecutivo y, por ello, en la toma de decisiones a nivel federal, estatal y municipal.

¹⁵ Castillo Merino, Michelle, Santoyo Tapia, Karen Andrea. Mujeres en las titularidades de la administración pública. En: Realidad, datos y espacios revista internacional de estadística y geografía. INEGI. Vol. XIV. No. 1, enero-abril del 2023. Págs. 4-21

Este artículo tiene como objetivo principal describir la presencia de las mujeres en los puestos de decisión o titularidades de las instituciones públicas del Poder Ejecutivo antes y después de la implementación de la paridad transversal en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, También, busca identificar si han logrado encabezar instituciones históricamente presididas por hombres,

En primer lugar, se describe el contexto sobre el mercado laboral en México, en especial, el caso de las mujeres, En segunda instancia se presentan los puntos claves de la reforma sobre la paridad de género, A continuación, se muestran los datos de las personas titulares de las instituciones del Poder Ejecutivo a nivel federal, estatal y municipal, Finalmente, se dan las conclusiones sobre el tema.

Participación laboral de las mujeres en México

Su inclusión en la fuerza laboral conlleva impactos económicos y sociales que benefician a toda la sociedad, por ejemplo: crecimiento económico, mayor recaudación fiscal, aumento del gasto en salud, educación y alimentación, entre otros. Anteriormente, estos beneficios fueron opacados por la presencia de los roles de género que, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se definen como los comportamientos aprendidos en una sociedad que condicionan a sus miembros a percibir como masculinas o femeninas ciertas actividades y, en consecuencia, jerarquizarlas y valorizarlas de manera diferenciada,

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) brinda información para conocer la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, Ofrece datos mensuales y trimestrales sobre la fuerza laboral, ocupación, informalidad laboral, subocupación y ocupación, Estos se encuentran disponibles a nivel nacional, entidad y ciudad, y está desagregada según sexo.

La Tasa de Participación Económica muestra la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, Esta se define como el porcentaje de la población de 15 años y más de edad que tuvo vínculo con la actividad económica o que la buscaron en la semana de referencia, Aunque dicha proporción ha sido históricamente menor en mujeres que en hombres, esta aumentó 11,5 % entre el 1, trimestre del 2005 y el 4° del 2021, A pesar de este crecimiento, la presencia de ellas en el ámbito laboral continúa siendo inferior a la de ellos: en el último trimestre del 2021, del total de mujeres de 15 años y más, 44,7 % fue económicamente activa; en contraste, la de hombres fue de 76,4 %.



Entre el 2005 y 2021, de las personas económicamente activas, en promedio, 95,8 % estuvo ocupada, en mayor medida, en puestos subordinados y remunerados. En esta categoría hay diversas actividades en los tres grandes sectores de la economía: primario, secundario y terciario. En particular, para este análisis, es de interés la población que laboró en el terciario o de servicios, en específico en gobierno y organismos internacionales. De acuerdo con el *Catálogo de Dependencias e Instituciones de Interés Público (CADIIP)*, dicha clasificación contempla las instituciones de gobierno (como los poderes Judicial y Legislativo); las empresas públicas o paraestatales; los gobiernos federal, estatal y municipal, así como sus dependencias; y los organismos autónomos, entre otros,

A principios del 2005, la ENOE estimó 1,9 millones de personas ocupadas en gobierno y organismos internacionales: 66,1 % hombres y 33,9 % mujeres. En el último trimestre del 2021, la población ocupada en dicha actividad fue de 2,2 millones de personas y, aunque el porcentaje de ellos continúa siendo mayor, la presencia de ellas aumentó: 59,5 % correspondió a hombres y 40,5 %, a mujeres. Es decir, la brecha entre quienes laboran en esas instancias disminuyó, en concreto, en 13,2 puntos porcentuales (pp) entre el 2005 y 2021. En el 2005, la diferencia entre el porcentaje de mujeres y hombres ocupados en este sector fue de 32,2 pp, y para finales del 2021 descendió a 19 pp, como muestra la gráfica 2. Ellas han aumentado su presencia en el ámbito gubernamental, espacio de toma de decisiones.

En resumen, la proporción de mujeres en el mercado laboral en general pasó de 40,1 a 44,7 % entre el 1 trimestre del 2005 y el 4° del 2021, mientras que su presencia en instituciones de gobierno y organismos internacionales tuvo un incremento mayor, pues pasó de 33.9 a 40.5 % en el mismo periodo.

El empoderamiento económico de las mujeres ha sido incentivado por cambios históricos, sociales, culturales, económicos y políticos. También, se ha promovido, desde hace unas cuantas décadas, por la adopción de distintas declaraciones, convenciones y resoluciones a nivel internacional. En la siguiente sección se describen algunas de ellas, así como los cambios jurídicos a nivel nacional de interés para este documento.

Paridad en todo

Diversos estudios señalan que los estereotipos de género afectan las percepciones sobre las mujeres de manera negativa. Estos las consideran como apropiadas para desempeñar actividades relacionadas con nutrición y cuidado, reproducción y calidez, con la comunidad y educación, y como individuos incapaces de tomar decisiones rápidas, carentes de pensamiento lógico, demasiado blandas y sensibles, más enfocadas al altruismo, la calidez y empatía. Estas percepciones permean en la sociedad en general. Joan Acker utiliza el término *gendered institutions* para definir a las instituciones en las que los roles de género están "... presentes en los procesos, prácticas, imágenes, ideologías y distribución de poder.". De acuerdo con lo revisado en los datos de los Censos Nacionales de Gobierno (CNG), existen instituciones en las cuales los roles de género están presentes y la distribución del poder no ha cambiado, ya que no han tenido mujeres titulares.

Durante el siglo XX, distintos instrumentos establecieron las bases para el reconocimiento de hombres y mujeres con los mismos derechos a la participación en la vida pública y política, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, la Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres en 1952 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966. Unos años después, en 1979, se aprobó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), donde se garantiza la igualdad entre ellas y ellos, esto porque, a diferencia de los anteriores, tiene un carácter más amplio y es jurídicamente vinculante. El artículo 7 señala que los Estados Partes deberán tomar las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer y garantizar su derecho a votar, ser elegibles en comicios públicos, permitir su participación en la formulación de políticas públicas y ocupar cargos públicos.

Otra herramienta relevante en el liderazgo y participación política de ellas es la resolución en este ámbito aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2011, la cual reafirma la importancia de su intervención e insta a los Estados a la adopción de medidas diversas y de alcance integral para asegurarla. Uno de los esfuerzos más notables son las cuotas de género, las cuales incrementan la proporción de mujeres en cargos de decisión. Sin embargo, este tipo de acciones afirmativas no suelen impactar de igual manera los distintos niveles de gobierno, sobre todo, el local.

En este sentido, en México se han realizado diversos cambios normativos desde 1993 con la primera medida de acción afirmativa para mejorar la distribución de candidaturas en favor de las mujeres. En 1996 fue publicado en un artículo transitorio el límite máximo de 70 % de legisladores del mismo sexo. Más adelante, en el 2008, con la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se modificó el artículo 175 pasando del término equidad entre hombres y mujeres *al de* paridad de género en la vida política y en el 2019 se incluyó que el registro de candidaturas para el Poder Legislativo estuviera integrado con, al menos, 40 % de candidatos del mismo sexo, excepto para mayoría relativa, Las listas de representación proporcional serían integradas por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno habría dos candidaturas de sexo distinto, alternadamente, En el proceso electoral del 2014-2015, la paridad de género fue implementada como principio y regla constitucional para incluir a las mujeres en los espacios de decisión pública, Estas acciones estuvieron enfocadas a los procesos electorales y cargos de elección popular,

El 6 de junio de 2019, la Comisión Permanente del H, Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación (*DOF*) la reforma constitucional de paridad de género de manera transversal modificando los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 que contemplan los tres niveles de gobierno, todos los ámbitos e instituciones, de forma vertical y horizontal, Es decir, este cambio legislativo garantiza que la mitad de los cargos de decisión política sean mujeres, De acuerdo con el artículo 41 constitucional, lo anterior aplica en el nombramiento de las personas titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal, Además, los partidos se verán obligados a garantizar la paridad en las candidaturas de elección popular, A nivel municipal, la reforma establece que el principio de paridad de género también estará presente en la conformación de los ayuntamientos, presidencias municipales, regidurías y sindicaturas.

La reforma también es válida para los poderes Legislativo y Judicial, así como para los organismos autónomos, En el caso del primero, las candidaturas presentadas por los partidos políticos deberán ser paritarias y encabezadas alternadamente en cada periodo electivo, La integración del segundo será mediante concursos abiertos atendiendo la paridad de género, Y en los organismos autónomos, tanto a nivel federal como estatal, el principio de paridad deberá estar presente,

A partir del 7 de junio de 2019, los nombramientos realizados en las instituciones deberán aplicar de manera progresiva la reforma anterior, En materia de cargos de elección popular, las modificaciones mencionadas aplicaron, por primera vez, en el proceso electoral 2020-2021, México ha tenido avances en los ámbitos jurídicos, políticos y legislativos; sin embargo, a pesar de las reformas legislativas, reglamentarias y regulatorias que obligan a modificar las estructuras en las instituciones, la distribución de poder y recursos continúan siendo inequitativas privilegiando al androcentrismo ideológico, Para que se logre la igualdad, esta debe ser reconocida por todos los actores que toman decisiones respecto al potencial y desempeño de hombres y mujeres, en conjunción con los cambios legislativos, En este sentido, es relevante identificar la estructura de las titularidades en las instituciones federales, estatales y municipales antes de la reforma y el cambio que ha tenido a partir de su publicación,

Para cumplir con el objetivo de este texto, se utilizó la información de los CNG publicados por el INEGI: Censo Nacional de Gobierno Federal (CNGF), de Gobiernos Estatales (CNGE) y de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (CNGMD), Aunque la información aún no está disponible para el 2021, el periodo entre el 2010 y 2020 permite identificar la distribución de las titularidades antes y después de la entrada en vigor de la paridad transversal.

Poder Ejecutivo

377

Este es el responsable de la gestión del Estado, ejecuta las leyes emanadas del Congreso, administra los recursos, es el encargado de las relaciones diplomáticas y dirige a las fuerzas armadas, Todas estas actividades tienen como finalidad lograr el beneficio de la sociedad mediante la satisfacción de sus necesidades, por lo que es imprescindible tomar decisiones, Para realizar sus funciones, las personas que ostentan los cargos de presidencia de la República, gubernaturas estatales y alcaldías o presidencias municipales cuentan con instituciones que los apoyan en la toma de decisiones y su ejecución.

Con la publicación de la reforma paridad en todo se busca que entre los perfiles más adecuados para encabezar cada una de las instituciones que forman parte del Ejecutivo sean incluidas mujeres, Esto contribuye a que ellas obtengan mayor visibilidad, participación y que se apropien de espacios y funciones que tradicionalmente fueron ocupados por hombres.

El INEGI genera diversos programas estadísticos en materia de gobierno, seguridad pública y justicia; algunos de ellos son los CNG orientados a obtener datos de los poderes ejecutivos, En los CNG se recolectan y estandarizan datos sobre estructura, gestión, función y desempeño de las administraciones públicas a nivel federal, estatal y municipal de manera comparable entre ámbitos de gobierno y en el tiempo.

De manera general, los CNG están divididos en preguntas sobre gestión y desempeño, En la primera sección se consideran datos acerca de la estructura organizacional; los recursos humanos presupuestales y materiales; titulares; la armonización contable; la planeación y evaluación; así como las actividades estadísticas y geográficas, Respecto al desempeño, se recopila información referente a trámites y servicios, protección civil, catastro, catastro municipal y cobro del impuesto predial, servicios públicos, transparencia, control interno, anticorrupción, participación ciudadana, marco regulatorio, gobierno electrónico, defensoría de oficio, medio ambiente, agua potable y saneamiento, residuos sólidos urbanos, justicia cívica y municipal, además de administración de archivos y gestión documental.

En el 2009 se llevó a cabo el primer levantamiento de información de los municipios y delegaciones, ahora demarcaciones territoriales de la Ciudad de México: la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (ENGSPJM). En el 2010 se aplicó a nivel estatal la Encuesta Nacional de Gobierno 2010-Poder Ejecutivo Estatal, Finalmente, en el 2017 se implementó el primer instrumento de captación correspondiente al 2016 del CNGF 2017.

La información del CNGF se recolecta de manera anual e indaga sobre la conformación y el ejercicio de las políticas públicas nacionales de las instituciones de la Administración Pública Federal (APF) centralizada y paraestatal, así como de las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias,

El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) fue aplicado anualmente de 2011 a 2020, pero a partir del 2021 cambió su nombre a Censo Nacional de Gobiernos Estatales, y homologa la información de las administraciones públicas de cada entidad federativa; órganos de servicios periciales o servicio médico forense; oficina catastral; instituto de planeación, ordenamiento territorial, desarrollo urbano o similar; registro público de la propiedad u homólogo; secretaría de medio ambiente; y consejería jurídica y servicios legales de la Ciudad de México.

El CNGMD ha sido un ejercicio bienal desde el 2011, Este censo, además de los temas generales, incluye datos relacionados con los servicios públicos brindados por los municipios y alcaldías, la seguridad pública, justicia cívica, residuos sólidos urbanos, saneamiento y agua potable.

Municipal

La Presidencia Municipal, las regidurías y sindicaturas integran la estructura organizacional del ayuntamiento o alcaldía: La Presidencia Municipal, cuyo titular es un cargo electo mediante voto popular, tiene entre sus funciones ejecutar los acuerdos del ayuntamiento y ser responsable de llevar a cabo la administración pública de este.

Las regidurías están encargadas de administrar los intereses del municipio y cumplir las comisiones señaladas por el ayuntamiento.

Las sindicaturas vigilan los aspectos financieros del ayuntamiento, además de representarlo jurídicamente en los litigios de los que tome parte.

La distribución de los puestos mencionados según sexo para el periodo 2010-2020. En el primer año, las presidencias municipales tuvieron la mayor brecha de género (89.4 pp), pues 94.7 % fue encabezado por hombres y 5.3 %, por mujeres. Le siguen las sindicaturas, donde ocho de cada 10 personas correspondieron a hombres, y a continuación las regidurías (39.6 pp): 69.8 % integradas por hombres y 30.2 %, por mujeres.

Para el último año, en las presidencias municipales o alcaldías, los hombres ocuparon 76.9 % y las mujeres, 23.1 por ciento. En el caso de las regidurías, destaca que, tanto ellos como ellas tuvieron proporciones similares, 50.8 y 49.2 %, respectivamente, mientras que, en las sindicaturas, las mujeres fueron mayoría con 58.1 %; el restante 41.9 % fue atendido por hombres. Esto puede ser consecuencia de las reformas electorales que establecen las cuotas de género para las candidaturas.

Tomando en cuenta la información del periodo 2010-2020, las presidencias, regidurías y sindicaturas del ayuntamiento han acortado la brecha de género entre sus integrantes. En mayor medida, las dos últimas, si bien en las presidencias municipales la brecha ha disminuido constantemente desde el 2010, aún existe una diferencia importante. A lo largo de ese lapso, la presencia de mujeres en las presidencias municipales pasó de 5.3 % en el 2010 a 23.1 % en el 2020.

En el 2018 y 2020, ellas tuvieron una mayor presencia en las sindicaturas que ellos. La distribución entre ambos sexos para las regidurías fue, en general, equitativa. Las presidencias municipales registraron la proporción más elevada de mujeres: 21.2 % en el 2018 y 23.1 % en el 2020. Dicho lo anterior, es posible distinguir que las mujeres en los ayuntamientos realizan funciones mayormente administrativas y de vigilancia que los hombres.

El total de las instituciones de la Administración Pública Municipal (APM) contempla la de la administración centralizada y la paramunicipal. Las instituciones municipales han aumentado constantemente desde el 2010. En el primer levantamiento del CNGMD se registraron 37 964 en total; 10 años después se reportaron 47 803.

Al igual que en la integración de ayuntamientos, en las instituciones de la APM también ha disminuido la brecha de género. Para el periodo 2010-2020, la proporción de mujeres titulares en la APM pasó de 21.6 a 31.7 %; en términos absolutos significó un aumento de 8 465 mujeres más en la toma de decisiones a nivel municipal. A pesar de lo anterior, los hombres continúan predominando en este nivel, pues representaron 68.3 % de las titularidades en el 2020.

Entre el 2010 y 2020 hubo un incremento constante de la proporción de mujeres en las instituciones de la APM, el mayor ocurrió del 2016 al 2018, cuando la presencia de las titulares rebasó 30 %; en otras palabras, las titulares a nivel municipal crecieron en más del doble en los últimos 12 años: pasaron de 6 436 a 14 928.



En el 2020 destacan dos situaciones: la primera, y al igual que en los niveles federal y estatal, las titulares predominaron en las instituciones dedicadas a la igualdad de género y/o derechos de las mujeres, desarrollo social, salud y educación, funciones que han sido asociadas a actividades tradicionalmente desempeñadas por mujeres; y la segunda, en instancias con actividades asociadas de manera histórica a los hombres, es decir, aquellas dedicadas al derecho, política y economía, las mujeres incrementaron su presencia, tal es el caso de las relacionadas con cultura física, seguridad pública, justicia y asuntos jurídicos.

En las instituciones municipales cuya función principal es la igualdad de género y/o derechos de las mujeres, 87.8 % fueron encabezadas por ellas en el 2018; este porcentaje aumentó a 90.1, como se muestra en la gráfica 9. Adicionalmente, presenta que en todas las funciones ejercidas por las instituciones de la APM hay titulares mujeres, algo que no ocurre en los ámbitos estatal y federal.

Por un lado, la titularidad de mujeres disminuyó en seis de las 26 funciones entre el 2018 y 2020: arte, cultura y otras manifestaciones sociales; ciencia, tecnología e innovación; desarrollo agrario, territorial, urbano y vivienda; gobierno y política interior; servicios públicos; y turismo. La de desarrollo agrario, territorial, urbano y vivienda fue la que tuvo mayor decrecimiento: 7.2 puntos porcentuales. Por el otro, las funciones que registraron aumentos son: desarrollo social, economía y cultura física y/o deporte, con 20.3, 4.3 y 4.2 pp, respectivamente.

En el ámbito municipal, la paridad de género es visible en los cargos de elección popular: las regidurías y sindicaturas; sin embargo, no ocurre lo mismo en las presidencias municipales ni alcaldías, a pesar de también ser un puesto derivado de comicios. A nivel de titulares de instituciones, las mujeres siguen siendo minoría y no encabezan la mitad de los puestos, como lo señala la reforma constitucional.

Conclusiones

De acuerdo con la OIT, las empresas con una representación más equilibrada de mujeres en órganos decisorios obtienen mejores resultados financieros en comparación con aquellas que tienen unas estructuras de liderazgo menos diversas. En la administración pública, la inclusión de más mujeres en puestos de toma de decisiones permitiría desarrollar una perspectiva integral que impacte positivamente en las políticas públicas de los tres niveles de gobierno.

Tomando en cuenta la reforma de paridad de género, entre el 2018 y 2020, las titularidades a cargo de mujeres en la administración pública se incrementaron en mayor proporción a nivel federal con 32.6 %; en el orden estatal, el cambio fue de 9.2 %; y en el municipal, de 10.1 por ciento. Aunque en la APF y APE ha sido mayor el crecimiento en la participación de las mujeres en las titularidades, al 2020 solo dos de cada 10 personas titulares son mujeres, mientras que en las instituciones de la APM la distribución es 68.3 % hombres y 31.7 % mujeres.

La titularidad de los gobiernos federal y estatales se han mantenido sin cambios en los años analizados. Actualmente, existen siete gobernadoras (21.9 % de las entidades), lo cual podría indicar que la integración de las mujeres en decisiones de política pública estatal sigue en aumento. A nivel federal, ha habido candidatas mujeres; sin embargo, estas han quedado en tercer lugar de votos, en el mejor resultado. En el municipal, la brecha de género se ha acortado en mayor medida en la integración de los ayuntamientos que en las titularidades de instituciones de la APM.

Al interior de las administraciones públicas, la titularidad de las mujeres en instituciones públicas de los tres niveles de gobierno ha aumentado, no así su participación en todas las funciones. En los municipios, ellas participan como titulares en todas las instituciones, lo que no ocurre en los gobiernos federal y estatales.

Sin duda, los distintos esfuerzos constitucionales han ayudado a la reducción de la brecha de género en el mercado laboral, en especial en la existente en el ámbito gubernamental. Aunque esto no necesariamente ha impulsado la incorporación de ellas en las áreas de mayor incidencia en el desarrollo y crecimiento del país. También, es importante notar que las funciones con mayor participación de las mujeres son las asociadas típicamente a los roles de género: protección y desarrollo social, educación, salud, arte y cultura.

En general, la inclusión de las mujeres en cargos de elección popular ha sido impulsada por las reformas electorales que propician la participación política y que con las cuotas de género para candidaturas modifican el mapa político del país. La reforma de paridad en todo tiene como objetivo abrir todos los cargos y puestos de las instituciones federales, estatales y municipales; sin embargo, no ha sido implementada de manera extendida, por lo que su impacto ha sido limitado.

Además de las barreras estructurales a las que ellas se enfrentan al momento de participar en la vida económica y política de un país, existen obstáculos relacionados con las capacidades desarrolladas por las mujeres y su permanencia en los puestos de toma de decisiones. En este sentido, las medidas elaboradas para acelerar la participación de las mujeres deben ser integrales. En otras palabras, la creación y modificación de leyes deben complementarse con reglamentos que especifiquen cómo se materializarán estas.

A pesar de los cambios sociales, económicos y legislativos, todavía existen brechas de género en las titularidades de las instituciones de los tres niveles de gobierno, en las que los hombres representan más de 70 %, en los niveles federal y estatal. De la misma manera, en las funciones ejercidas en estas, los patrones que presentan los titulares han sido constantes, ya que no han contado con la participación de mujeres. Es necesario la implementación de la reforma en todos los niveles, así como la creación de mecanismos de seguimiento y vigilancia para cumplir con la paridad en todo.

EL ROL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA Y EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

COMPILADOR

JANNET SALAS MONTIEL