Paridad de género en el Servicio Profesional de Carrera: El caso de la Administración Pública Federal mexicana (2016-2019)

Abstract

El estudio de la paridad de género en el Servicio Profesional de Carrera (SPC) es muy importante debido a que se trata de un sistema que tiene como principio el mérito. Sin embargo, ha sido aprovechado en sus vacíos legales para el arribo de camarillas a los cuerpos burocráticos, teniendo como una de sus consecuencias la obstrucción de los esfuerzos por la búsqueda de la paridad de género en el acceso a los puestos de carrera del servicio público. Por tal razón, este documento tiene el propósito de identificar la relación que existe entre las adecuaciones sucesivas del marco jurídico y el devenir de la ocupación, por parte de las mujeres, de puestos dentro del SPC. Para el análisis se utilizan datos de los años 2016, 2018 y 2019 disponibles en el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP), realizando con ellos la comparación entre dos dependencias estratégicas: la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), casos que son empleados para el contraste de la hipótesis planteada. Los resultados muestran que ha habido una disminución de la brecha en la paridad de género, aunque persisten las limitaciones en el acceso de las mujeres a los puestos de mando, por tanto, a los de mayor poder en la toma de decisiones.

Palabras clave: igualdad de género, paridad de género, servicio civil de carrera, desigualdad laboral, empoderamiento.

Índice

Introducción	4
1. Justificación	6
2. Objetivos	16
3. Planteamiento y delimitación del problema	17
4. Marco teórico y conceptual	23
5. Hipótesis	34
6. Estrategia metodológica	35
7. Resultados del análisis	39
Conclusiones y recomendaciones	47
Referencias	50

Introducción

La Administración Pública Federal, como uno de los componentes fundamentales del funcionamiento del Estado, se rige bajo determinados principios que contribuyen al pleno goce de los derechos humanos de los ciudadanos. Uno de estos principios es la igualdad de género, que debe estar presente en todos los órganos del gobierno y las políticas públicas que implementan. Sin embargo, para el logro de los objetivos relacionados con este principio, en la administración pública federal mexicana se han presentado una serie de obstáculos que dificultan que un sector vulnerable, como el de las mujeres servidoras públicas, no pueda disfrutar de sus derechos laborales.

La cultura heteropatriarcal permea y se ejerce en los gobiernos, organizaciones civiles y en casi toda relación social, desde luego la sociedad mexicana no es una excepción, y esta cultura alcanza a sus instituciones. Ante esta forma de socializar la vida humana, en los últimos años ha sido visible la lucha por la reivindicación y respeto de los derechos de las mujeres gracias a las protestas y manifestaciones desde la calle (y su cobertura mediática) y el desarrollo de teoría desde la academia que permite el análisis de las situaciones de desigualdad y los instrumentos de control social de la cultura patriarcal. Aunado a esto, también se han creado marcos jurídicos que permitan ir cerrando la brecha de género para lograr, finalmente, una democracia paritaria. Sin embargo, esto es un proceso que se verá, por momentos, inmovilizado por estructuras históricas diseñadas para legitimar la dominación masculina.

Con la idea de analizar algunos elementos de lo antes referido, el presente trabajo tiene el objetivo de identificar los niveles de desigualdad en la asignación de los puestos entre hombres y mujeres que forman parte del Servicio Profesional de Carrera existente en la Administración Pública Federal en México, ya que se trata de un esquema de profesionalización del servicio público, y por lo tanto, de un mecanismo para que en el

gobierno se formen los cuerpos burocráticos más aptos, soportando las vaivenes del ambiente político.

Los resultados de la investigación se presentan con base en la siguiente estructura: en el primer apartado se exponen los elementos que justifican la relevancia del estudio de la desigualdad laboral en la administración pública, destacando los aspectos relacionados con el marco jurídico para acceso de las mujeres a los puestos del servicio público y los resultados a los que han llegado diversos autores que han estudiado el fenómeno. Se trata de un avance jurídico que no se ha detenido, y que busca la apertura de puertas para que las mujeres participen realmente en la vida pública del país. Posteriormente se presentan el objetivo general y los objetivos específicos que guían el trabajo de investigación.

En el tercer apartado se aborda el planteamiento y delimitación del problema de la desigualdad laboral entre hombres y mujeres en la administración pública federal mexicana, ofreciendo información sobre sus principales causas y consecuencias, así como los datos que ayudan a comprender el objeto de la investigación. Al final de este apartado se plantea la pregunta de investigación.

En el cuarto apartado se explica el marco teórico que fundamenta el análisis de diversos conceptos relacionados con el género y el ámbito laboral en el servicio público, con la finalidad de entender el problema desde diversos enfoques teóricos que contribuyen a la definición más clara del fenómeno de la desigualdad en el acceso al empleo para las mujeres en la administración pública. Entre los temas más relevantes a discusión está, desde luego, la paridad de género. Una vez definido el marco teórico, se plantea la hipótesis, consistente en verificar la relación entre la adecuación del marco jurídico desde una perspectiva de género, y el acceso de las mujeres al catálogo de puestos de carrera en la Administración Pública Federal.

En el sexto apartado se desarrolla la estrategia metodológica, donde se plantea un análisis descriptivo de la información disponible en el RUSP, dado que la solicitud de acceso a información sobre el SPC más detallada y de varios años, dirigida a la Secretaría de la Función Pública, solo fue confirmada pero nunca respondida, por tal razón, debió hacerse un ajuste para sacar el mayor provecho a la información disponible para el público en general.

En el séptimo apartado se realiza el reporte de resultados del análisis, comparando la situación del SPC de la Segob y la SHCP en los años 2016, 2018 y 2019. Dicha comparación se hace primero a nivel general, y luego con base en tres modalidades de contratación: como titulares, como eventuales y aquéllos que entraron por el art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el 92 de su reglamento.

Por último, y considerando la revisión de los distintos apartados, así como los resultados del análisis comparativo, se presentan las conclusiones generales del trabajo. En este apartado también se agregan algunas recomendaciones de política pública que contribuyan a solucionar el problema que dio origen a la investigación.

1. Justificación

Como uno de los elementos que conforman el Estado, el gobierno debe integrar diversas estructuras que desempeñan una serie de tareas de acuerdo a las necesidades de la población que se encuentra en ese Estado. En ese sentido, la administración de los recursos disponibles (humanos, financieros, legales, etc.) juega un papel fundamental ya que a través de ella se definen los objetivos, se establecen los medios y se cumple con los objetivos primordiales en beneficio de la sociedad.

Para comprender mejor el papel de la Administración Pública, Fernández (2006) establece una definición que engloba los principales elementos del concepto:

> conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado (p.94).

De acuerdo con el PNUD (2014), uno de los principios que rige la Administración Pública es el de “la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la fuerza laboral del funcionariado” (p.8), el cual es planteado en las leyes internacionales y nacionales, siendo aterrizado en una serie de programas y proyectos de política pública que se proponen asegurar el respeto a los derechos humanos de hombres y mujeres. Sin embargo, en la práctica existen diversos factores que impiden que esos objetivos se cumplan.

La base fundamental de la no discriminación en el marco legal mexicano se encuentra en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin embargo, cuando se habla del principio de igualdad, éste no se encontraba en la CPEUM

hasta antes de 1974 en que se reforma el artículo 4 para establecer la igualdad entre el hombre y la mujer.

Acerca de los instrumentos internacionales para prevenir la discriminación y alcanzar la igualdad de género, destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) de 1979 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a los que México se encuentra suscrito y debe sujetar el marco jurídico nacional.

Por otro lado, de acuerdo con la página oficial del gobierno de la República, la Administración Pública Federal (APF) se compone por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. 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, componen la administración pública paraestatal. En general, la administración pública federal se rige por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece los lineamientos para el funcionamiento y estructura de cada uno de sus componentes.

En relación al personal que labora en cada una de las dependencias y organismos, se rigen por distintas leyes que determinan su organización y sus funciones, de acuerdo al área y puestos que correspondan. De esta manera, la APF centralizada se rige por la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF), el cual establece que el

> Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y

con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad (Art.2, LSPCAPF).

El art. 5 de la misma Ley establece que el personal del Sistema comprende los siguientes rangos: director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace. A su vez, en relación a los actos de discriminación por razones de género que pudieran presentarse, el art. 21 prohíbe esta práctica y, por el contrario, se indica que el acceso a los cargos sea “en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, procurando el equilibrio entre ambos géneros” (art.32, LSPCAPF). Es importante mencionar que las dependencias y organismos de Administración Pública paraestatal, tienen su propio marco jurídico en relación al personal que labora en ellos, el cual no se abordará en este estudio por no ser parte de la investigación.

Sin embargo, es justamente la LSPCAPF la que ha generado una serie de problemas relacionados con la discrecionalidad del nombramiento en algunos puestos de la administración pública. El artículo 34 establece una serie de criterios de excepción por los que se faculta al titular de una institución que se encuentra bajo la tutela del SPC, o a su Oficial Mayor u homólogo, para que autoricen el nombramiento temporal en un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación hasta por diez meses, sin necesidad de recurrir al procedimiento de reclutamiento y selección establecido por la propia Ley. Esta ambigüedad con los procedimientos establecidos ha impedido la implementación eficaz de la carrera en el servicio público y la promoción por méritos, generando inequidad en el acceso a los puestos. En parte esto puede explicar que al 15 de septiembre de 2020 con datos en el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP), el 52% de los puestos son ocupados por mujeres, lo que aparenta una mayoría de espacios ocupados por el género femenino. Sin embargo, al revisar la distribución en los puestos de mando y operativos

existen notorias diferencias. En los puestos de mando el 61% son ocupados por hombres y las mujeres ocupan el restante 39%, mientras que cuando se trata del nivel operativo las cifra se invierten de manera que el 53% de los puestos son ocupados por las mujeres y el restante 47% son ocupados por hombres.

Sobre esta distribución desigual, entre otros instrumentos del marco jurídico que establecen la igualdad y prohibición de la discriminación, destacan algunas normas como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que son determinantes para la definición de políticas para atender esos problemas, principalmente en el ámbito público.

Con mayor especificidad, la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, señala como requisito para todos los centros de trabajo públicos, privados y sociales: 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.

Además de esta Norma, se encuentra el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, que establece en su numeral 39 que las instituciones deberán realizar el reclutamiento y la selección en igualdad de oportunidades, sin discriminación entre otros motivos por razón de género. En el mismo Acuerdo se establece que no se pueden considerar “discriminatorias las acciones afirmativas o cuotas de ingreso que sean establecidas a fin de promover y garantizar la igual real de oportunidades de las personas o grupos” (DOF. del 11 de marzo de 2020). A

partir de este último punto y en acatamiento a las recomendaciones de la CEDAW en 2018 acerca de incorporar la perspectiva de género y mejorar el acceso al mercado de trabajo a las mujeres, entre otros puntos, se emiten convocatorias para ocupar puestos en la administración pública dirigidas exclusivamente a las mujeres (DOF 11 de marzo de 2020).

En junio de 2019 se reforma el art. 41 de la Constitución mexicana para establecer la paridad en todos los poderes del Estado y en todos los órdenes de gobierno. Además de este artículo, se reformaron los artículos 2, 4, 35, 52, 53, 56, 94 y 115 para garantizar esa “paridad en todo” o paridad transversal, lo que constituye un avance en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al poder político. Esta paridad "no aplica para la totalidad de la estructura de las instituciones y no implica despidos, sino que su implementación será progresiva”. También destacan los cambios en el lenguaje utilizado al cambiar términos como “varones” por “hombres”, “ciudadanos” por “ciudadanía”, “diputados” por “diputaciones”, “senadores” por “senadurías”, ministras y ministros, entre otros (Vázquez, 2019).

Derivado de esta reforma, en febrero de 2020 la Cámara de Diputados aprobó modificar la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, a fin de garantizar una participación paritaria dentro de toda la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La modificación al artículo 36, fracción V de dicha Ley, establece que las autoridades correspondientes deberán garantizar una participación paritaria de mujeres y hombres en altos cargos públicos y puestos de mando, incluyendo los señalados en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus homólogos en las administraciones locales. Con la modificación al art. 36 de la LOAPF se busca que en la administración y finanzas, jefaturas de unidad, direcciones, subdirecciones, jefaturas de departamento y

semejantes, así como las secretarías con una Oficialía Mayor, se tenga una distribución paritaria.

Otro de los instrumentos que rigen este tema en la administración pública es el Código de Conducta Institucional a favor de la Equidad entre Mujeres y Hombres, en que se destacan la aplicación de la equidad, la igualdad y la perspectiva de género en asuntos relacionados el reclutamiento, selección del personal, profesionalización de los servidores públicos, remuneraciones salariales, valoración y apoyo de la maternidad y paternidad, entre otros (INMUJERES, 2007).

Lopez y Chaubert (2019) mencionan que “la ausencia de un estado de derecho fuerte hace incongruente la igualdad ante la ley y la igualdad real de las mujeres frente al tema de goce de derechos y justicia” y destacan que se responsabiliza de este fenómeno a los aspectos sociales y culturales. Sin embargo, también explican que, en realidad, esto se debe a dos motivos: 1) porque no se cuenta con la información o el conocimiento para reconocer estas conductas, y 2) por falta de confianza en las instituciones e instancias responsables o por miedo a represalias.

Uno de los medios para alcanzar la igualdad de género es la paridad, entendida como:

> [la] medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado. Es una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática, y a través del impulso del Estado, debería igualmente constituir una aspiración del sector privado, academia, sociedad civil etc. (ONU Mujeres y PARLATINO, 2015, p.9, citado en OEA, 2016).

Y se propone que para lograrlos se deben realizar tres tipos de reformas: las orientadas a lograr un estado inclusivo, la paridad en todas las áreas de gobierno y poderes del Estado, y un modelo paritario en los partidos políticos (OEA, 2016). Para Bonifaz (s/f), “la paridad es igualdad” (p.1), no es una medida de acción afirmativa de carácter temporal ni es compensatoria, es un principio que tiene como finalidad la igualdad sustantiva, para lograr la inclusión de las mujeres en los espacios de decisión pública.

Si bien la paridad de género se ha construido a partir de presiones internacionales y de la movilización de las propias mujeres, en vez de que sea algo natural o normal, no se ha alcanzado la plena igualdad que es el objetivo final de estas acciones. En el contexto latinoamericano, desde la década de los 90, se han adoptado acciones afirmativas (cuotas) para acelerar la incorporación de las mujeres en los cargos de elección popular. El espacio público no se limita al gobierno ni a la representación política, sino que abarca el aparato administrativo, “por lo tanto, una presencia equitativa de la mujer en el espacio público no se debe reflejar únicamente en los cargos públicos sino también en la burocracia” (Ramírez, 2020, p. 65).

Aunque este ha sido el espacio que ha llamado mayormente la atención, no es el único donde se requiere modificar las condiciones para que las mujeres ejerzan sus derechos. Peña (2016) menciona que “la igualdad es un principio de justicia distributiva. No debería estar constreñido al derecho a votar y ser electa, sino también a participar en todos los espacios de toma de decisiones públicas” (p.25). La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, cuyo ejercicio depende del principio de paridad (Piscopo, 2016), no obstante existen espacios en la administración pública que necesitan una transformación para que haya igualdad de oportunidades.

En la Plataforma de Acción de Beijing, resultado de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, se instó a los gobiernos a comprometerse con el objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres en el gobierno, administración pública, judicatura y partidos políticos con miras a lograr una representación paritaria. Para esto, se plantea la progresión conceptual que se refiere a un nivel de acuerdo político regional y un nivel legislativo nacional para que exista paridad de género en los puestos de la administración pública (OEA, 2016).

Se debe pasar de la *igualdad formal* (planteada en las leyes) a la *igualdad real* (*igualdad sustantiva*), ya que, al reconocer la diferencia sexual como condición humana universal, se obliga a crear los mecanismos para hacerla efectiva en la práctica. La *igualdad sustantiva* tiene como propósito crear las bases para construir una democracia paritaria "donde el principio de igualdad y no discriminación, respondan a las obligaciones de defensa, protección, garantía y difusión de los derechos humanos, tanto en el público como en el privado" (Peña, 2016, p.26).

La igualdad (derechos y oportunidades entre hombres y mujeres) comprende la equidad, la cual reconoce las diferencias y desigualdades entre las mujeres y hombres, así como entre los grupos de mujeres y hombres, es decir, no se puede tratar como iguales a las personas cuya condición de partida es desigual. La equidad de género, por tanto, se refiere a la justicia en el tratamiento de mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades (INMUJERES, 2013).

La vertiente burocrática de la administración pública es uno de los espacios donde se requiere implementar acciones de igualdad sustantiva. Quijano (2020) menciona que los miembros de un gabinete, además de formar parte de la cúpula gobernante, son líderes de un proceso que responde por lo menos a cuatro principios esenciales: confianza, lealtad, capacidad y reconocimiento en algunos grupos de opinión o de presión. En este caso, la

creciente inclusión de mujeres en los gabinetes de los gobiernos en distintos países obedece mayormente a la presión ejercida por los movimientos feministas y la adecuación del marco jurídico, pues los líderes masculinos se han visto obligados a reconocer la participación de las mujeres en los espacios públicos de toma de decisión.

Torres (2020) señala que

> en el mundo de lo público, preexiste la idea de que las mujeres tendrán mayores fracasos que los hombres. El rol asignado a ellas no es de liderazgo, poder y autoridad, sino uno que hace eco de las labores hogareñas, de cuidado y acompañamiento (p.221).

Y argumenta que esta discriminación prevalece por los prejuicios que “alimentan los problemas y obstáculos que sufren las mujeres para ingresar a espacios de toma de decisiones, ubicándolas en posiciones laborales con menor remuneración” (p.222) y una infravaloración de su desempeño.

Lo anterior es simplemente el efecto de un fenómeno que ha sido estudiado desde hace muchos años, incluso más de un siglo, y que es el principal enemigo del movimiento feminista, es decir, el mundo patriarcal.

> [En él] las mujeres quedaron excluidas de la esfera pública sin prerrogativas para participar en las decisiones del Estado y en los intercambios del mercado por derecho propio. En su lugar, se les asignó la salvaguarda interna del ámbito privado y familiar, quedando subordinadas a la autoridad masculina y con un estatus jurídico diferente al concedido a sus congéneres varones. (INMUJERES, 2007, p. 9).

Lo anterior generó una brecha de género histórica y que, por tanto, fue reproducida, en mayor o menor medida, de generación en generación, profundizando la distancia para el "acceso y control de los recursos económicos, sociales, culturales y políticos" (INMUJERES, 2007, p.18).

A esta desigualdad hay que sumar otros obstáculos que las mujeres tienen que enfrentar. El PNUD (2014) identifica algunos de ellos: los requerimientos para ascender de puesto, las condiciones para acceder a los cursos de capacitación que a veces son requisito para el ascenso, o al ser enviadas a cursos sobre "asuntos o empoderamientos de mujeres" con el riesgo de ser marginadas de otro tipo de capacitaciones, además de acoso, hostigamiento y violencia en los espacios públicos, que casi no se denuncian por temor a perder el empleo (Ramírez, 2020). En ese sentido, se menciona que "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" (PNUD, 2014, p.22).

Para explicar la infrarrepresentación de las mujeres en los espacios de toma de decisión se recurre a argumentos de que "no tienen las aptitudes o el compromiso necesarios", y se les considera más "adecuadas para empleos en el ámbito de las relaciones humanas" (PNUD, 2014, p.23).

También se tiene la idea de que presentan dificultad para equilibrar el trabajo y las vidas personales, ya que muchas horas de trabajo perjudicarían el ejercicio eficiente de sus labores profesionales y domésticas, y del cuidado de los hijos y del conyugue, además de considerar que ciertos ámbitos profesionales son estereotípicamente masculinos. A las mujeres les resulta difícil formar alianzas estratégicas y acceder a cierta información porque tales alianzas se consolidan informalmente en espacios no profesionales. Por otra parte,

para acceder a una contratación o ascender en el organigrama de las instituciones, se les prometen empleos a cambio de favores sexuales, siendo este un mecanismo de corrupción y acoso sexual que prevalece en la administración pública (PNUD, 2014).

Las medidas de austeridad y la congelación de contrataciones afectan áreas como bienestar social y planes de beneficios (como la licencia de maternidad), teniendo serias consecuencias en las acciones afirmativas para las mujeres. Mientras tanto, las leyes y políticas de igualdad de género generalmente se enfocan en lograr que las mujeres ocupen puestos elegidos o nombrados y no se aplican explícitamente en todos los puestos y niveles de la administración pública (PNUD, 2014).

El sector público juega un papel importante en el empleo femenino, incluso sirve de modelo para garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. De acuerdo con la OECD (2017), “el elevado número de mujeres empleadas por la administración pública no solo incrementa su capacidad de tener ingresos, sino que también promueve la inclusividad en la prestación de servicios públicos y la contratación pública” (p.26).

Los resultados del análisis de este organismo internacional muestran que en México hay largas jornadas laborales en los niveles superiores a pesar de las regulaciones formales sobre su duración. Esto contrasta con la flexibilidad en los horarios de los trabajadores sindicalizados, lo que puede explicar la elevada representación de las mujeres en la fuerza de trabajo pública. Recientemente se adecuó el marco legal para el trabajo a distancia, ya que era uno de los tipos de trabajo que presentaba una indefinición en su regulación, lo cual dificultada los planes de los empleados. Estos aspectos resultan cruciales cuando se trata de brindar protección laboral.

De acuerdo con Quijano (2020),

> el peso político que hoy en día demuestran las mujeres en la Administración Pública legitima al gabinete y al gobierno en turno; ellas han demostrado tener firmeza en su capacidad de toma de decisiones, con lo cual han derrumbado el estigma *falocrático* de que les tiembla el pulso cuando argumentan sus puntos de vista acerca de las razones de Estado. (p.116)

Se han intentado una serie de esfuerzos por institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género, cambios en las leyes y normas generales y específicas de las instituciones públicas, creación de instituciones de la mujer, transformación de los procedimientos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, asignación de presupuestos especiales, etc., sin embargo siguen prevaleciendo las condiciones de desigualdad laboral y salarial entre los hombres y mujeres que trabajan en el sector público.

El panorama expuesto sobre la forma en que se manifiesta la desigualdad del trabajo de las mujeres en la administración pública, muestra algunos de los rasgos más importantes de las condiciones que enfrentan en uno de los elementos que es fundamental dentro del mismo Estado. Por eso resulta paradójico que al tratarse del ente que debe garantizar el respeto pleno de los derechos humanos de las mujeres, es precisamente ahí donde se presentan deficiencias en las políticas y acciones que regulan el trabajo de este sector en el gobierno.

Para mejorar la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas se necesita adoptar estrategias variadas, como la igualdad de oportunidades, las acciones afirmativas, la transversalidad (INMUJERES, 2007, p.24), pero para diseñar estrategias más adecuadas a las necesidades de las mujeres en el servicio público, se necesita profundizar las investigaciones en un tema tan relevante como la igualdad de género. Por ello es necesario revisar el principio de igualdad con sus dos dimensiones: *igualdad de jure*

(o de derecho) y la *igualdad sustantiva* (de hecho, que se obtiene con la transversalización de la perspectiva de género), las que a su vez contrastan la igualdad de resultados (Ramírez, 2020).

Los estudios de la OCDE han encontrado que la diversidad de género en la toma de decisiones públicas promueve el aumento de políticas inclusivas y de la confianza en las instituciones públicas (OECD, 2017). Por eso uno de los objetivos de esta investigación es aportar elementos que muestren las deficiencias en las políticas públicas que actualmente están vigentes, para mejorar tanto el marco regulatorio como las acciones específicas que atienden la problemática planteada. A pesar de las reformas jurídicas para actualizar el marco legal, sigue habiendo una enorme brecha entre lo que establece la Ley y lo que se hace en la práctica.

De acuerdo con el PNUD (2014), se necesitan más investigaciones y análisis tanto sobre los problemas y los obstáculos para la participación y la toma de decisiones igualitarias de las mujeres en la administración pública (incluidos estructurales), como sobre las respuestas posibles, prometedoras y exitosas a estos desafíos. Ramírez (2020) menciona que en el desarrollo teórico de la administración pública, las mujeres son inexistentes, a pesar de que muchas de ellas ejercieron un papel de poder muy relevante en distintas épocas históricas.

A la ausencia de esquemas efectivos de implementación del marco jurídico “se suma la falta de estudios que indiquen el grado de eficacia de los distintos mecanismos del Estado en la promoción de la equidad de género” (Fondevila y Mejía, 2014, p.137). Al igual que en otros ámbitos del poder como el judicial, respecto a la administración pública federal no hay estudios sistemáticos en términos de equidad de género como espacio laboral, lo que conlleva a la falta de indicadores que permitan registrar el avance de la mujer en puestos

considerados habitualmente masculinos (de dirección, mando, etc.) (Fondevila y Mejía, 2014). Por su parte, Alejandre (2018) señala que “sumar los Estudios de Género en el espectro de la Administración Pública como disciplina singular, es un reto que de a poco se ha perfilado como punto de análisis y discusión desde la problemática que plantea”. (p.7)

2. Objetivo

Establecer si dentro del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, hay una tendencia clara hacia la desigualdad en la asignación de puestos entre hombres y mujeres.

Objetivos específicos

Identificar la relevancia de la inclusión de la perspectiva de género desde el marco jurídico y sus lineamientos en el Servicio Profesional de Carrera.

Analizar la distribución de los puestos, a partir del género de los servidores públicos de la administración pública federal.

Realizar una comparación de diferentes periodos de los puestos ocupados por hombres y mujeres destacando las diferencias en los distintos niveles que permitan determinar si existe o no una desigualdad en su asignación.

Proponer algunos lineamientos de política pública para mejorar la paridad de género y alcanzar la igualdad en los puestos desempeñados en la administración pública federal.

3. Planteamiento y delimitación del problema

En 2003, el Servicio Profesional de Carrera (SPC) fue instituido en México como un intento por generar un cuerpo burocrático profesional que garantizara un alto grado de eficacia en la operación de las oficinas gubernamentales sin importar los vaivenes políticos. Con ello se buscaba combatir el viejo sistema de botín, es decir, la apropiación, por parte del grupo político vencedor, de los puestos de la estructura administrativa del gobierno, y desde luego, del presupuesto. Tal sistema, en la gran mayoría de los países, ha generado dificultad para dar buenos resultados debido, entre otras cosas, a la poca experiencia e incluso a la incompatibilidad del perfil del puesto que ocupa el incipiente servidor público que debe todo no a su profesionalismo y mérito, sino a su lealtad. Esto desde luego está asociado con altos niveles de corrupción en la operación y al decremento de la confianza ciudadana en las instituciones públicas (Arellano, 2013).

En una revisión del papel de las mujeres en la administración pública, Ramírez (2020) menciona que siempre han sido la mano de obra invisibilizada en el espacio público y destaca que en el caso de México, desde el origen y la evolución de la historia de la administración pública del país, siempre participaron mujeres, aunque no contaban con poder para la toma de decisiones, ni presencia política ni eran reconocidas. Por lo tanto, siempre fueron excluidas de los procesos de deliberación y de participación de la vida pública, lo que puede llevar a la afirmación de que la administración pública mexicana se concibió como un espacio androcéntrico y patriarcal, es decir, bajo una supremacía masculina que colocaba al hombre como elemento central y como única voz para la toma de decisiones en el espacio público.

Entre las acciones que destacan en relación a las acciones gubernamentales para lograr la igualdad de género, en 1995 se creó el primer programa gubernamental para la mujer con el componente de igualdad como eje rector de su intervención. Se trató del Programa

Nacional de la Mujer Alianza. En 1996 se crea la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) para la Igualdad y en 2001 se crea el Instituto Nacional de las Mujeres, siendo el organismo rector de la política de género. En el ámbito legal, en 2006 se crea la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en 2007, se aprueba la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que considera acciones para combatir la violencia, entre ellas la violencia laboral.

No obstante, a pesar de todas las reformas legales, sigue prevaleciendo la desigualdad en el acceso de las mujeres al poder y el servicio público. Muestra de ello es que en la historia del país, hasta hoy solo ocho mujeres ha sido gobernadoras y solo 31 mujeres han ocupado carteras de las instituciones de la administración pública federal centralizada de 1980 a 2020. Entre las secretarías que han ocupado se encuentran las encargadas del turismo, desarrollo social, función pública, relaciones internacionales, procuración de justicia y cultura (Quijano, 2020).

Respecto a los asuntos del gobierno, la hacienda pública, la agricultura, lo laboral y las comunicaciones y transportes, se podría concluir que “los reservan para los varones, debido a que los grupos sociales a quienes atienden están dominados por ese sexo” (Quijano, 2020, p.116). En general, en la administración pública federal, la toma de decisiones la realizan los hombres mientras que la ejecución está a cargo de las mujeres (Jiménez, 2018 citado en Alejandre, 2018, p.14).

Ubaldo (2019) menciona que en México las mujeres tienen un menor acceso a posiciones de mando, liderazgo y toma de decisiones dentro de la administración pública federal. Los estereotipos sobre los roles de género, así como el tiempo invertido a la maternidad, el hogar y la familia les dan desventajas para acceder a mejores plazas. Las limitaciones

autoimpuestas relacionadas con las capacidades y patrones culturales influyen para que concursen en menor medida por mejores puestos.

Sobre el mismo tema, en el estudio de ONUMUJERES (2017) se identifica que uno de los déficits de participación y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres es su escasa presencia en cargos de medios y altos mandos dentro de la administración pública federal. Las consecuencias de esta situación son visibles en el número de mujeres en los puestos más altos en la estructura organizacional. Sus oportunidades están limitadas para su desarrollo profesional, existiendo un acceso limitado a la estructura formal e informal de poder de la dependencia o toma de decisiones, y aunado a esto, en muchas ocasiones padecen acoso y hostigamiento sexual que impacta negativamente en su desempeño laboral.

En el mismo sentido, la OECD (2017) destaca que

> […] si se atiende a las cifras, las mujeres se encuentran prácticamente invisibilizadas en cargos por designación dentro de la estructura jerárquica del Poder Ejecutivo: ninguna mujer ha ocupado la Presidencia de la República y muy pocas han sido candidatas, y en los cargos donde se concentra más poder de decisión e influencia, como son las Secretarías de Estado, la participación de las mujeres es limitada. (p.82).

En el siguiente cuadro se sintetizan los principales problemas derivados de las diferencias en la ocupación de los puestos de toma de decisión de la Administración Pública Federal de México:

Cuadro 1. Causas y efectos de la desigual participación de las mujeres en puestos de decisión en la Administración Pública Federal en México.

Problema: escasa presencia de las mujeres en cargos de medios y altos mandos en la administración pública			
Causas		**Efectos**	
Causas indirectas	**Causas directas**	**Efectos directos**	**Efectos indirectos**
Marco legal deficiente	Discrecionalidad en la aplicación de la norma en la selección de personal para las plazas (por ejemplo el art. 34 de la LSPCAPF)	No hay paridad de género en la administración pública.	En la práctica no se alcanza la igualdad de género establecido en el marco legal
Estereotipos relativos a la maternidad, actividades domésticas y responsabilidades familiares	Estereotipos de género	Infravaloración del desempeño de las mujeres	Salarios más bajos comparados con los de los hombres
Espacios estratégicos de decisión "reservados" para los hombres. El 61% de estos puestos en la APF son ocupados por hombres (RUSP, 2020)	Áreas con mayor operatividad donde las mujeres solo ejecutan las decisiones. El 53% de estos puestos son ocupados por mujeres (RUSP, 2020)	Subordinación de las mujeres a la autoridad masculina.	Violencia laboral y de género (acoso y hostigamiento laboral y/o sexual)

Fuente: elaboración propia con base en RUSP (2020) y LSPCAPF.

En el plano normativo existen avances, pero en la realidad la participación de las mujeres en el ámbito público, su incremento en el ámbito productivo y en la población activa es lento (Ramírez, 2020, p. 63). En el mismo sentido, López y Chaubert (2019) mencionan que actualmente las mujeres mexicanas tienen garantizadas las condiciones para la igualdad formal pero no de la igualdad real, ya que la implementación del marco legal sobre la perspectiva de género no ha sido eficaz y no se han logrado las metas propuestas.

Con la Política de Igualdad se pretendió instaurar una Unidad de Género cuya función era la institucionalización de la perspectiva y la transversalidad de género en todas las dependencias de la administración pública federal. Además, se buscó que propugnara, liderara y consiguiera cambios de fondo al interior de las instituciones, es decir, en su quehacer cotidiano, aportando a la construcción de la igualdad sustantiva de mujeres y hombres (INMUJERES, 2014). Han existido avances, es innegable, pero han sido lentos.

Por otro lado, los presupuestos diseñados con perspectiva de género buscan dar un enfoque de inclusión a las políticas públicas. Para esto identifican tres tipos de políticas: de acción afirmativa, para las mujeres y de perspectiva de género. Las de acción afirmativa corrigen las condiciones desfavorables de grupos y garantizan su representación social mediante su visibilización, aunque son más remedios de forma y no modifican las causas estructurales. Las políticas para las mujeres, parten de las diferencias entre hombres y mujeres para dar prioridad a la atención de las necesidades femeninas. Por último, las políticas con perspectiva de género, son las que proponen acciones para transformar la división del trabajo, redistribuir los recursos materiales y reconceptualizar el orden simbólico del poder. Dentro de estas políticas se encuentran las de transversalización de género, que buscan la inclusión de la igualdad de género a través de su integración sistemática en todas las estructuras, en todas las políticas, los procesos y procedimientos del Estado (CEFP, 2008).

Aunque en la administración pública existe cierta igualdad laboral, esto no es así en el salario, pues siguen prevaleciendo diferencias importantes en los sueldos que perciben los hombres y las mujeres, aun cuando tienen el mismo nivel de estudios y ocupan los mismos puestos. Ubaldo (2019) destaca que la mujer no ha podido escapar de trabajos donde existe violencia, hostigamiento sexual y discriminación ocupacional y salarial, incluso en espacios

donde debería haber un ambiente de equidad e igualdad de oportunidades como lo es la administración pública.

Para tratar de solucionar el problema, la OECD (2017) considera que la inclusión de más mujeres en la formulación de las políticas encuentra relación con reformas encaminadas a fomentar resultados sociales y económicos más inclusivos, como la igualdad de género, la eliminación de la violencia, la reducción de la brecha salarial por género y el acceso creciente a los servicios de salud.

Este mismo organismo identifica factores como el hostigamiento político, la violencia, el acoso sexual, entre otros, como aquéllos que restringen el acceso de las mujeres a los puestos públicos en que se toman decisiones, y refiere que de acuerdo con los resultados de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional 2015 (ECCO), realizada por la administración pública federal, “más de 77% de las mujeres entrevistadas considera que las servidoras públicas experimentan acoso en el trabajo con la promesa de tener mejores oportunidades laborales" (OECD, 2017, p.37).

Los análisis de Camacho (2014) y la OECD (2017) destacan que a medida que se observa la punta de la pirámide dentro de la estructura jerárquica de la administración pública federal, es decir, a mayor jerarquía del cargo, menor número de mujeres, concentrándose en aquellos espacios con mayor densidad de trabajo técnico si se compara con los hombres. El “techo de cristal” es una realidad inobjetable, a pesar de los cambios en la legislación. Según Camacho (2014), esta ausencia de mujeres en los puestos de mando “se ha tendido a justificar bajo el prejuicio de que la conducta de la mujer es poco previsible e incalculable, en oposición a la racionalidad y capacidad de planeación propia de la vida burocrática asociada al comportamiento masculino” (p.44). Como consecuencia, las mujeres son relegadas a trabajos caracterizados por la rutina burocrática.

De acuerdo con los datos analizados por ONUMUJERES (2017), se aprecia una situación de desventaja para las mujeres relacionada con la permanencia en el cargo respecto de sus pares varones. En parte, esto se atribuye a que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no contempla ninguna medida afirmativa que aliente la incorporación, promoción o movilidad laboral de las mujeres; a ello hay que sumar que es facultad constitucional del titular del Poder Ejecutivo la designación de su gabinete y, por lo menos hasta la reforma de 2019, no existía un mandato explícito para integrarlo en forma paritaria.

Cuando se habla de paridad de género en la administración pública, al informar que 50% del personal son mujeres y 50% hombres, la diferencia se encuentra en “reconocer que todos los puestos directivos están destinados y ocupados por hombres. Además, no es lo mismo que una mujer y un hombre tengan puestos directivos si a los hombres se les paga más que a las mujeres” (Álvarez, 2014, p.198).

En relación a la falta de paridad en la administración pública federal, Camacho (2014) destaca que “hombres y mujeres no cuentan con las mismas oportunidades por causas estructurales socialmente construidas. De ahí que la aplicación de las reglas neutrales conduce a la perpetuación de las condiciones de desigualdad iniciales, incluso a reforzarlas” (Camacho, 2014, p.45). Como respuesta a esta desigualdad, Ramírez (2020) plantea que ante la invisibilidad, la marginación y la violencia política que padecen las mujeres, el empoderamiento puede ser un camino para alcanzar la paridad deseada en las leyes, un hecho indispensable para que se fortalezca la democracia en México.

Si bien se ha adecuado el marco jurídico para alcanzar la igualdad laboral en la administración pública, existen una serie de desafíos, como lo es adecuar el diseño de la normativa secundaria de manera que "sea un piso mínimo y no un tope máximo para el acceso de las mujeres a la toma de decisiones” y que “la efectiva redistribución del poder

público debe ir acompañado de la redistribución de las tareas del espacio privado, relacionadas con actividades domésticas y de cuidado" (Vázquez, 2019, p.25), que permitirán el ejercicio pleno de los derechos laborales fundamentales para el desarrollo de las mujeres mexicanas.

Uno de los mecanismos para lograr lo anterior, debería ser el SPC, por lo menos como un instrumento verdaderamente imparcial para el reclutamiento de los servidores públicos, lo que debería verse manifestado en la ausencia de patrones de selección por sexo. Esto derivado de que existe un procedimiento que, se supone, cuenta con mecanismos para asegurar que cada puesto se ocupe por aquél o aquélla que sea más adecuado(a). Dicho procedimiento se compone, en términos generales, de cinco etapas y, dentro de ellas, de algunas actividades de control fundamentales:

Cuadro 2. Procedimiento general de selección del SPC

ETAPAS	ACTIVIDADES DE CONTROL	VENTANAS PARA LA DISCRIMINACIÓN
1. Revisión curricular	-Se contrasta el currículum registrado en la plataforma Trabajaen con los requisitos de la convocatoria, y a los aspirantes que finalmente quedan registrados para el concurso, se les otorga un número de folio	En esta etapa suele solicitarse un periodo de experiencia y, en general, un perfil profesional del aspirante, muchas veces tan detallado, que pareciera diseñado para alguien en particular
2. Exámenes de conocimientos y evaluación de habilidades	-Los exámenes y evaluaciones deben tener criterios de diseño claros y bien documentados, realizados, en su caso, por expertos -Debe ser proporcionada una guía de estudio para el examen de conocimientos y de preparación para las evaluaciones de habilidades a los aspirantes en tiempo y forma	En muchas ocasiones, el diseño de los exámenes es realizado por alguno de los aspirantes, particularmente cuando ya está en el puesto como producto del artículo 34 de la LSPCAPF y el 92 de su Reglamento

ETAPAS	ACTIVIDADES DE CONTROL	VENTANAS PARA LA DISCRIMINACIÓN
	-Se recomienda documentar todo el proceso, por lo que habrá un procedimiento de operación de los centros de aplicación de exámenes y evaluaciones, considerando el registro de la hora de entrada, de salida y la de quienes aplicaron las pruebas y evaluaciones, bitácoras de control de aplicaciones, mecanismos de comprobación de la identidad de cada aspirante, así como seguridad y confidencialidad de la información -Se recomienda registrar la recopilación e integración de la totalidad de exámenes en un evento donde esté presente un integrante del Órgano Interno de Control y donde se levante un acta circunstanciada -La Dirección General de Recursos Humanos (DGRH) se encarga de registrar y difundir los resultados de los exámenes y evaluaciones utilizando RH net y Trabajaen	
3. Evaluación de la experiencia y valoración del mérito	-Se debe contar con listas de verificación y/o tablas de referencia para la calificación correspondiente, con base en reglas de valoración y sistema de puntuación general aplicables que sean aprobados por el Comité Técnico de Profesionalización -La DGRH debe verificar, con base en la revisión y análisis de documentos que presenten los candidatos, el cumplimiento de los requisitos legales, los señalados en la convocatoria, y además, es responsable de valorar la experiencia y el mérito de los que acreditaron la etapa II, tomando en cuenta lo establecido	Si los criterios de valoración son de mala calidad y dejan margen a la “interpretación”, se abre la posibilidad amplia de que sea favorecido algún participante en particular

ETAPAS	ACTIVIDADES DE CONTROL	VENTANAS PARA LA DISCRIMINACIÓN
	en el punto anterior para generar certeza -La DGRH se encarga de registrar y difundir los resultados obtenidos por los candidatos para preparar el listado de prelación, empleando RH Net y Trabajaen -El Comité Técnico de Selección (CTS) revisa el listado de prelación de los resultados obtenidos en las etapas 1, 2 y 3	
4. Entrevista	-Es necesario contar con un documento que contenga criterios guía para la entrevista -Basar la calificación en tablas de referencia, buscando la valoración, sobre todo, de conocimientos, habilidades, experiencia y/o méritos -La organización de notas, la asignación de calificación y la reunión para comparar puntos de vista entre entrevistadores, debería realizarse el mismo día de la aplicación, ya sea que la entrevista haya sido aplicada por miembros del CTS o por Especialistas. -El CTS señala los candidatos finalistas luego de los resultados de la entrevista.	Si se aplica por el CTS y no por expertos, y alguno de los aspirantes ocupa el puesto temporalmente por el artículo 34 de la LSPCAPF, y el 92 de su Reglamento, se abre la oportunidad para que el superior jerárquico abogue por su causa sin necesariamente sujetarse, de manera estricta, a los criterios de evaluación
5. Determinación	-El CTS debe partir de dos criterios básicos en su deliberación: 1. que se considere toda la información disponible, tanto los resultados de todas las etapas como los componentes y elementos de valoración de cada una de ellas y, 2. para cuál aspirante hay más claridad y elementos de evidencia de que podrá desempeñar adecuadamente el puesto.	El superior jerárquico en relación con el puesto en concurso, quien sustituye al Oficial Mayor en el CTS, tiene derecho de veto, por lo que se abre la posibilidad de que obstruya el reclutamiento de un aspirante que no sea de su agrado por motivaciones subjetivas y no técnicas

ETAPAS	ACTIVIDADES DE CONTROL	VENTANAS PARA LA DISCRIMINACIÓN
	-Se piense también en términos de las fortalezas y áreas de oportunidad de cada aspirante y cómo puede influir esto en el desempeño en el puesto -Estimar las necesidades de supervisión y capacitación de cada uno de ellos	

Fuente: Elaboración propia con base en el Manual del Servicio Profesional de Carrera, DOF, 27 de noviembre de 2018, y la Guía para la Elaboraclón y Aplicación de Mecanismos y Herramientas de Evaluación para los Procesos de Selección del Subsistema de Ingreso, Secretaría de la Función Pública, s/f.

Como puede deducirse del Cuadro 2, existen oportunidades en cada etapa para que se favorezca el sesgo en la selección de aspirantes, lo que en un momento dado, si se cruza con el tema de la perspectiva de género, puede hacer que, dado que a pesar de los intentos por su eliminación, aún existe un mundo patriarcal en el servicio público, las mujeres puedan ser las más afectadas al momento del reclutamiento de servidores públicos para el sistema. Más aún si se toma en cuenta que existen antecedentes.

La ocupación temporal (hasta por diez meses) de puestos bajo los criterios del artículo 34 de la LSPCAPF, particularmente en lo referente a “casos excepcionales”, comenzó a ser la regla (Sánchez, 2017). De hecho, la ocupación se suele dar por medio del artículo 92 del Reglamento de la LSPCAPF, ya que en el artículo 52 del mismo se señala que los puestos vacantes pueden ser cubiertos temporalmente por servidores públicos de carrera, que formen parte de la institución, y que son de nivel inmediato inferior. Bajo este último supuesto del Reglamento, por lo menos en los años 2015 y 2016, fueron ocupados el 0.7 y el 0.5% de los puestos vacantes, respectivamente.[1]

[1] Con datos de Sánchez (2017).

Ahora bien, en términos generales, la mayoría de los puestos concursados, al menos en los años 2015 y 2016, fueron ganados por servidores públicos que los ocupaban, previamente, por medio del artículo 34: el 53.9 y el 58.2%, respectivamente (Sánchez, 2017). De hecho, entre más alto era el cargo en concurso, más alto el porcentaje de ocupación por medio del artículo 34. Esto quiere decir que han prevalecido en el sistema los casos de excepción, y que se aprovechan los vacíos en el procedimiento de reclutamiento. Esto, sin lugar a dudas, puede afectar en mayor medida a las mujeres, dado que las redes de relaciones que conforman camarillas en la vida pública, suelen estar, en gran dimensión, conformadas por sujetos masculinos.

Pregunta de investigación

¿Cuál es la relación entre el funcionamiento del Sistema Profesional de Carrera y la paridad de género en la administración pública federal?

4. Marco teórico-conceptual

Perspectiva de género

Los estudios de género cada vez entran en mayores detalles de dos condicionamientos de la vida cotidiana: la biología, particularmente en lo referente a la cuestión sexual, y la cultura, en la cuestión del género, referente a un constructo social "que desde sus inicios es considerado como una categoría de análisis que cuestiona el androcentrismo que tradicionalmente ha caracterizado al pensamiento hegemónico en la historia" (Melero, 2010, p. 74). Por tanto, el género como enfoque de análisis, estriba en un planteamiento general, pero problematizado desde distintas perspectivas teóricas, donde se pone en entredicho el esfuerzo histórico por deslegitimar la aportación de la mujer en las distintas sociedades, invisibilizándola y deshumanizándola, de tal forma que en muchos contextos se logró normalizar su valoración casi exclusiva como instrumento de vida y de administración doméstica.

En el fondo, la gran crítica de la perspectiva de género estriba en la justificación de la dominación masculina a partir de una serie de prácticas y percepciones generadas en las distintas culturas en función de reforzar lo propio del mundo masculino y lo del femenino, asegurando con ello roles reproducidos generacionalmente, a partir de los cuales los condicionamientos sociales de la desigualdad se materializan sin mediar en ello ninguna diferencia física o de capacidades, sino estructuras sociales que han venido haciendo cuesta arriba la integración de la mujer al espacio público o, en otras palabras, al foro que le permita hacer uso de la voz para, junto con el hombre, reinventar las reglas de la sociedad en función de una integración justa entre los sexos.

Los condicionamientos no solo se dan en el mundo social, pensado desde las redes de relaciones sociales que emplea un individuo en su vida cotidiana, sino también en las

esferas religiosa, económica y, sobre todo, política. Por ello, el planteamiento de la perspectiva de género es poner luz en una dicotomía teórica que lleve a un mejor análisis de la sociedad: la separación entre el sexo y el género. El primero como parte del mundo biológico, el segundo como parte del mundo social, y por lo tanto, constituyéndose de construcciones culturales mutadas y reforzadas históricamente (Melero, 2010). Ahora bien, es de resaltarse el nudo argumental que se ha construido en las distintas culturas entre el sexo y el género, de tal manera que las apreciaciones, percepciones, justificaciones y acciones desde éste, se suelen explicar con base en los condicionamientos de la biología humana.

El género, por tanto, termina siendo una especie de identidad subjetiva, un mecanismo de separación y de ubicación en el mundo social que tiene como resultado la naturalización de los condicionamientos vitales de la cotidianidad: la mujer como reproductora de vida; el varón como constructor de la sociedad y escritor de la historia. Justo en este punto es donde se ha identificado el origen de la desigualdad patente entre los sexos: la división del trabajo, la adscripción, por tanto, de la mujer al mundo doméstico, mientras que la del hombre, al del poder, de la administración y transformación de la sociedad, con lo que esto conlleva en su sistema institucional, en la generación de infraestructura y la reproducción de saberes y concepciones de la vida humana.

Lo anterior afecta, fundamentalmente, en la esfera económica y política. La mujer, por tradición, es condicionada a permanecer en “el mercado” del trabajo no remunerado, con lo que esto implica en términos de independencia personal y verdadera libertad para tomar decisiones, pero también, al mismo tiempo, y como consecuencia, es desplazada de su lugar en la mesa para sugerir, elegir y decidir lo que tiene que ver con sus condiciones de vida y, en general, con el ejercicio efectivo de su derechos consagrados en la declaración

de los derechos del hombre y en las constituciones de los diferentes países occidentales. Por tanto, la mujer es privada del ejercicio efectivo de su ciudadanía (Brunet, 2008).

Ahora bien, es cierto que el mundo patriarcal analizado concretamente a finales del siglo XIX y la mitad del siglo XX ha ido cambiando. Las mujeres gozan de una mayor participación en el mercado laboral, tanto que en algunos sectores han desplazado a los hombres. Sin embargo, como también se ha documentado, en muchos de los casos, se trata de una duplicación de labores: las tradicionales del mundo doméstico, y las realizadas en el espacio público, en funciones de menor envergadura a las de los hombres y, por lo tanto, con una menor remuneración (Brunet, 2008). La crítica central es que esta duplicación representa un círculo vicioso que asegura un estancamiento en la mujer, y desde la crítica al capitalismo, la supervivencia de este sistema económico basado, según tal perspectiva, en el trabajo mal remunerado o sin remuneración, de la mujer. Tal círculo vicioso se acciona por la necesidad de trabajar que tienen ellas ante la primacía del varón en el mundo doméstico, pero, a su vez, y debido a los roles sociales tradicionales, la incapacidad real para adquirir grandes compromisos profesionales debido a la carga de trabajo que aún se debe realizar en el hogar, lo que termina asegurando su poco crecimiento y, en consecuencia, salarios bajos.

El núcleo de la argumentación en relación con la subordinación económica de la mujer es el siguiente: la división del trabajo no condiciona la división sexual, sino que ésta, en su construcción cultural e histórica (el género), es la que incide directamente en la posición económica del grueso de las mujeres, afectando sus experiencias en el mundo laboral y social, lo que las sigue haciendo dependientes de los hombres, y asegura la reproducción de instituciones que se consideran el sostén de la estructura del edificio de la sociedad, como lo es el matrimonio. Desde esta idea, entre menos poder pueda ejercer la mujer,

mayor posibilidad de sometimiento del hombre, lo que multiplicado por millones de relaciones de pareja representa la existencia de una estructura de relaciones sociales y prácticas que permean a ellas, donde se materializan perspectivas, ideas y concepciones relativamente elaboradas, que sirven como mecanismo para el aseguramiento de la primacía del varón a partir de la asimilación que las propias mujeres sufren desde niñas.

Si a lo anterior se adiciona un cambio en el sistema de producción a partir de la década de los setenta, donde inicia una expansión del capital a escala global, con intercambios favorecidos por el relajamiento de los marcos jurídicos de las naciones más pujantes del mundo, lo que ha implicado la libre circulación de bienes y servicios, pero no de personas, entonces se tiene como resultado una transformación en el mercado laboral (Horbath y Gracia, 2014). En tal transformación se han ido vulnerando los derechos laborales de las personas, pero sobre todo, de las más desfavorecidas históricamente: minorías étnicas, religiosas, entre otras, pero sobre todo, las mujeres. Con un mercado en el que la verdadera lógica del liberalismo ortodoxo funciona en el ámbito laboral, los salarios han ido a la baja en comparación a la inflación, pero la maquinaria capitalista no se detiene por la oferta excesiva de mano de obra. El ejemplo más claro de todo esto, es la invasión femenina al mundo maquilador, en condiciones de trabajo desfavorables, bajos salarios y sin la consecución de prestaciones.

Existen mecanismos concretos de reforzamiento, que explican la situación laboral de una mujer promedio. El primero de ellos es el ámbito educativo. Las mujeres, por lo menos en los países en desarrollo, suelen estudiar menos años que los hombres, teniendo, por lo tanto, un mayor nivel de deserción. ¿Cuál es la explicación? La educación que priva entre los sectores marginados, que son la mayoría, de que el mundo de la mujer es el hogar, y su responsabilidad “natural” es la reproducción de la vida, administrando el hogar,

procurando la salud de quienes lo conforman y en su rol de madre (Horbath y Gracia, 2014). Esto se ve reforzado aún más en minorías étnicas, particularmente, los pueblos indígenas, y también en las religiosas. Por lo tanto, el acceso y permanencia en el sistema educativo está condicionado por la perspectiva de género dominante en la sociedad correspondiente.

Tales condicionamientos también influyen en la ocupación de puestos en el sistema social. Existen reglas tácitas de espacios que solo pueden ser ocupados por hombres, especialmente, los de dirigencia en las diversas organizaciones, entre ellos, en el sistema político. Si bien es cierto que las mujeres han ido consiguiendo una mayor apertura, su presencia a grandes niveles no ha sido todavía de la magnitud que pudiera esperarse, y todo es parte de un problema sistémico como el descrito arriba: un sistema social y educativo que privilegia la formación de ellos a partir de una construcción cultural que aclara las rutas que cada sexo debe seguir en sus vidas. Esto significa que el simple hecho de ser mujer hace más complicado el camino, porque representa el rompimiento de reglas informales que permean en diversas estructuras de relaciones sociales.

Empoderamiento

El término empoderamiento se ha utilizado a partir de la década de los setenta, pero es hasta 2004, con la Conferencia Internacional sobre el Empoderamiento de la Mujer, que popularizó (Cano, Pantoja y Vargas, 2016). Con respecto a él, se tienen dos concepciones, una de carácter individual, y la otra, colectiva. La primera tiene que ver con la generación de capacidades en la mujer para desarrollar una vida con el goce pleno de sus libertades y responsabilidades que éstas conllevan, pero en la que pueda elegir el derrotero de su propia historia. La colectiva se refiere a la transformación de las estructuras sociales que han hecho posible el sistema patriarcal, es decir, desde el marco jurídico, hasta las prácticas en

el sistema educativo, económico, en el sistema político, en la construcción de la idea de género e, incluso, en las visiones que han propuesto, históricamente, las propias religiones.

En realidad, la idea de empoderamiento surgió en los movimientos masculinos, teniendo como objetivo transformar a sociedades enteras en función de una reorganización de concepciones y actividades que dieran como resultado una mayor igualdad y equidad en los distintos ámbitos de la actividad humana. Sin embargo, su esencia ha sido retomada en los movimientos de colectivos que han buscado reivindicar sus derechos, entre ellos, los de mujeres.

> El empoderamiento es generalmente utilizado para describir un proceso por el cual la gente desempoderada consciente de su propia situación, se organiza para ganar mayor acceso a los servicios públicos y se beneficia del crecimiento económico. Como el resultado del empoderamiento, las personas empoderadas deberían ser agentes transformadoras de su propio cambio, ejercitando su propia toma de decisiones, seleccionando su propia agenda, cambiando su estatus en la sociedad para lograr demandar al Estado cambios sociales. Por lo tanto, el empoderamiento se puede considerar como el proceso de una comunidad o de un grupo que está ganando autonomía y control sobre sus vidas. (Cano et al., 2016, p. 111)

Por tanto, para las mujeres empoderarse es hacerse visibles, significa la intención firme de transformar las reglas del juego para ir desmontando el sistema patriarcal en función de una sociedad más justa. Por ello es un reto que no puede ser individual, sino colectivo, y que, desde distintos enfoques, implica el necesario involucramiento del Estado para que se pueda alcanzar verdaderamente una mayor equidad y justicia. De lo contrario, los frenos sociales son difíciles de remover, desde la violencia de género, pasando por la estructura económica ya discutida anteriormente, hasta aterrizar en la estructura cultural: las tradiciones y costumbres que en la mayoría de las sociedades legitiman prácticas injustas

en las relaciones entabladas entre los sexos, de tal forma que las responsabilidades y remuneraciones por su atención, son distintas.

Es justo tal aspecto, el de las prácticas en la vida cotidiana, el que detiene o hace más lento el avance de la mujer en la sociedad. Por un lado se tiene un gran avance institucional, en el que, desde una perspectiva democrática y liberal se ha legislado a favor de la expansión de derechos, entre ellos, los de las minorías y de las mujeres, pero por otro lado, se lucha de manera permanente, en el campo social de la vida cotidiana, contra los frenos arraigados en la cultura, y por tanto, ante la falta real de empoderamiento (Varela, 2012). Es decir, se tiene un andamiaje legal cada vez más robusto, pero no se cuenta con su arraigo en las percepciones y prácticas de la gente, incluyendo, en este caso, a las propias mujeres. Aquéllas no movilizadas se encuentran lejos de darse cuenta de las condiciones reales que las aprisionan.

La idea del empoderamiento, como fin último, se centra en participar del control de recursos, de la toma de decisiones en la esfera pública y, por consiguiente, en el diseño de políticas y programas. Es decir, en términos abstractos, empoderarse es participar en la historia. Y esto implica, inevitablemente, la transformación de los roles de género. Lo anterior significa no solo el acceso a mayores y mejores satisfactores, entre ellos los básicos, sino la penetración en espacios y puestos en los que el dominio masculino es absoluto. Es decir, una mujer empoderada rompe los cintos de restricción y desarrolla sus capacidades en una franca demostración de que las actividades que se pretendía no podían realizar las mujeres, eran un mito.

Sin embargo, en el mundo, los registros dan cuenta que desde el nivel educativo alcanzado, se inicia el trayecto desigual de ellas con respecto a los hombres. De tal forma que,

conforme se va avanzando de grado, cada vez hay menos mujeres que hombres. Esto se asocia a la deserción escolar, la cual, entrada la adolescencia, es mucho mayor en las mujeres que en los hombres. En consecuencia, implica el reforzamiento de condiciones desiguales en el inicio de la vida. Si a esto se le agregan elementos adicionales, como la pobreza, es decir, ser mujer y ser pobre, entonces se eleva la probabilidad de sufrir discriminación en la vida cotidiana (Varela, 2012). Por lo tanto, desde ese momento, en los primeros años de vida, los condicionamientos ya son fuertes: la mujer de los estratos bajos es consciente de su lugar en el mundo: el hogar y el trabajo reproductor de la vida. De ahí también otro fenómeno grave y reproductor del ciclo de desigualdad: el embarazo adolescente.

La baja participación de la mujer en las carreras tecnológicas y científicas es parte de la muestra de un mundo donde, a pesar del avance femenino, en los contenidos de la educación básica no se refuerza la idea de un mundo igualitario, donde no existen ámbitos de acción para los hombres y otros, naturalizados, para las mujeres. Esto desde luego que también incide en otros ámbitos profesionales, todos ellos asociados con el poder. Por ejemplo, en un momento dado, de los cien directivos de las empresas más importantes de México, eran solo tres mujeres, y a escala mundial, lo eran solo el 6% de las personas más ricas (Varela, 2012). Esto se manifiesta también en los puestos ejecutivos de los países y en los parlamentos. De fondo siguen existiendo incluso problemas con la administración del tiempo, pues las mujeres no dejan de ser madres y amas de casa. Por tanto, el empoderamiento está enfrentado con una cultura que se resiste a cambiar.

Se trata de un planteamiento tan relevante que la Organización de las Naciones Unidas lo ha hecho suyo tanto en los Objetivos de Desarrollo del Milenio como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que los sustituyeron luego de 2015. La finalidad es lograr el

empoderamiento de mujeres y niñas a fin de promover el crecimiento económico y el desarrollo. Es importante remarcar la alusión que hacen a las niñas, pues como se ha visto hasta aquí, la desigualdad entre los sexos ocurre desde la infancia, por lo que la acción institucional a escala mundial no hace más que confirmar la existencia de una sociedad patriarcal que se busca erradicar progresivamente.

No se puede dejar de lado, eso sí, que el concepto de empoderamiento es otro más de los manoseados en varios sectores, como lo es también, por ejemplo, el de capital social. Desde el mundo académico hay visiones encontradas, pero lo que es cierto es que, en el fondo, se trata, si se analizan los argumentos en su origen, de promover la participación de la mujer, lo que, en consecuencia, refiere al desmembramiento del mundo patriarcal, aún sin ser la propuesta consciente de todos los que emplean o trabajan este concepto. “Cuando las mujeres buscan cambiar los esquemas que las marginan del poder, el concepto de empoderamiento se convierte en una terminología combativa que no solo intenta explicar su situación, sino que busca impulsar cambios en la cultura” (Santana, Kauffer y Zapata, 2006).

La gran crítica es que el poder no se transfiere, solo se pueden acomodar las condiciones para que un sujeto lo pueda ejercer en caso de que así lo intentara, y por ello uno de los grandes observables de todo ello es la dotación de recursos. Sin embargo, como se ha visto hasta ahora, en el ejemplo de la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, es que esto no basta, es decir, si bien es cierto, estructuralmente parece estar diseñado el orden de la vida en sociedad para que ellas no salgan de sus roles tradicionales, lo más delicado es que ellas mismas sean reproductoras de ese orden. Por lo tanto, uno de los mayores problemas es cultural e ideológico.

De acuerdo con Santana et al. (2006), el empoderamiento inicia con la toma de conciencia de una situación de sumisión. Es el primer paso para estar en posibilidad real de actuar como agente.[2] En este sentido, se requiere algún momento de cambio en el sistema de percepciones e interpretaciones individuales, lo cual no es sencillo de que ocurra debido al peso de los mecanismos estructurales que están activos todo el tiempo en la sociedad. Como se ha visto, desde la infancia existen las desigualdades, pero esto es particularmente claro si uno lo analiza desde los primeros momentos del ser humano: el color de la ropa, de la cobija del bebé, el tipo de obsequios que recibe en su crecimiento, el fomento de prácticas a partir de los juegos, la forma de educar para relacionarse con otros niños, entre otras cosas. Es decir, se trata de todo un planteamiento, lleno de pequeños detalles, que enfatiza las diferencias que "debe" haber entre un hombre y una mujer.

Ante todo ello debe luchar una mujer en su proceso de empoderamiento, tomando en cuenta que muchas circunstancias son, incluso, dramáticas, por ejemplo, en los casos donde existe violencia intrafamiliar o un sistema de costumbres sumamente conservadoras dentro de la familia. El rompimiento de un vínculo emocional es un paso que para cualquier ser humano es muy difícil de dar, y en este punto es donde muchas mujeres se encuentran. Pero empoderarse es ejercer poder, y por lo tanto, es un replanteamiento de las relaciones sociales en el entorno (Santana et al., 2006): en la familia, en la pareja, en el ámbito laboral, en la comunidad, en la participación política, entre otras. Por tal razón, empoderarse no es recibir recursos, tampoco es ser capacitado, empoderarse es actuar, los otros elementos son instrumentos para hacerlo.

[2] La agencia es la capacidad de transformación que tiene un sujeto, es decir, un individuo que cobra conciencia de sí mismo en cuanto a potencialidad de transformación y tiene la disposición de modificar su entorno.

El empoderamiento entonces se manifiesta en distintas esferas, es decir, en el plano individual o de las relaciones cercanas, pero también a nivel social al momento de lograr cambios en el sistema de reglas sociales reflejado en el marco legal y normativo, por ejemplo, o incluso, al conseguir que haya ajustes en el mercado derivado de modificaciones en el comportamiento de las clientes, pero también de la mano de obra o el capital humano femenino, a través de la demanda de horarios con ciertas características o apoyos familiares, como la existencia de guarderías. Sin embargo, al no ser éste un proceso homogéneo, mientras que existen mujeres a la vanguardia, rompiendo estructuras, hay otras muchas atrapadas en las estructuras sociales patriarcales con las que fueron educadas, reproduciéndolas en su vida cotidiana.

Entre los casos de empoderamiento más importantes, están los ocurridos en el sector público. Las oficinas gubernamentales, lugares emblemáticos de la toma de decisiones de una sociedad, son los espacios masculinos por excelencia, según discusiones teóricas en torno al mundo patriarcal (Bourdieu, 2010). Si por un lado, dentro de una división sexual del trabajo, está el mundo del hogar como femenino por antonomasia, donde las tareas son la crianza de los hijos, el cuidado de la salud de los miembros de la familia, el mantenimiento de los bienes y la reproducción de la vida, por el otro está la participación en la cosa pública, en la política, en la historia, y ésa es masculina por tradición, o al menos es lo que se justificaba todavía hace algunas décadas.

Paridad de género

La paridad de género es un “mecanismo [que] tiene por objeto alcanzar la igualdad entre varones y mujeres en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y de representación social y política y en las relaciones familiares, sociales,

económicas, políticas y culturales (Archenti 2011, como se citó en Albaine, 2015). Sin embargo, aunque ésta se haya implementado de manera formal, es decir, en el marco legal y normativo de distintos países, suele caer en contradicción con el resto del diseño institucional, pero también, y es de lo más importante, con las prácticas sociohistóricas de sociedades que, en el fondo, siguen siendo patriarcales. Es decir, la paridad es una manera de abrir la puerta al empoderamiento femenino, pero su ejercicio se ha visto obstaculizado por las acciones reales de los agentes masculinos que forman parte de esos sistemas de reglas formales e informales.

La paridad se sustenta en las bases de la democracia, es decir, en la capacidad de participación política, en la idea del diálogo y la construcción de consensos que sean canalizados a través de las instituciones del Estado. También se fundamenta en la ciudadanía: la de las mujeres. Su planteamiento se centra en asegurar que los órganos de decisión del Estado tengan una representación idéntica entre hombres y mujeres. Se diferencia de las cuotas en que no se trata de una medida temporal, sino permanente (Albaine, 2015). Es decir, es un mecanismo institucional para desarraigar, de una vez, una parte importante del mundo patriarcal: el predominio masculino en la esfera pública. No es algo menor, se trata de un instrumento que representa, al mismo tiempo, un reconocimiento de la desigualdad entre los sexos, así como una vía rápida de solución a la misma.

Según Albaine (2015), se trata finalmente de un contrato sexual muy ambicioso: la equiparación de roles y funciones, entre hombres y mujeres, tanto en el mundo doméstico como en el público. Esto, de ser así, significaría una de las grandes revoluciones de la historia de la humanidad, tomando en cuenta los trabajos clásicos que atestiguan la

desigualdad ancestral entre los seres humanos varones y hembras.[3] Con ello, se busca romper el formalismo de igualdad de derechos ante la ley del liberalismo, promoviendo una reestructuración en el ejercicio real del poder. Ahora bien, desde luego, el reto está en la práctica, en las actividades cotidianas, en síntesis, en la documentación de los lugares, dentro de los procesos administrativos y estructuras, donde se gestan las decisiones que originan las políticas públicas.

Como sucede en todas las organizaciones, ante iniciativas de cambio, las hay también de resistencia. Por tanto, la paridad, aunque existente en el sistema legal de algunos países, debe revisarse en varios momentos, empezando por la ocupación de puestos, desde luego, ya que no puede haber, siquiera, simulación de paridad si los puestos de toma de decisiones siguen controlados por hombres. Tampoco puede haber ciudadanía femenil, realmente, si sus intereses siguen alejados de los presupuestos, planes, políticas, programas y proyectos. En este sentido, la distribución de espacios de poder en la estructura estatal también se convierte en un espacio de lucha y de significación. ¿Hay cada vez mayores posibilidades de que las mujeres vean mejoras en su vida cotidiana, incluyendo a aquéllas ensimismadas en el mundo patriarcal? Todo depende del resultado en la distribución de espacios y cotos de poder, por lo menos, en un primer momento. Esto sin contar, claro está, lo que sucede en el espacio público no estatal.

Por lo pronto, se habla de la construcción de una democracia paritaria, donde las mujeres puedan gozar del uso de la voz, donde sean escuchadas sus demandas y sea posible tomar determinaciones al respecto (Mertens, 2015). Si bien es cierto que tanto el proceso como su estudio están en marcha, los principales logros están en la desnaturalización de la

[3] Entre los trabajos más famosos, está, sin lugar a dudas, El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, de Federico Engels, publicado en 1884.

representación exclusivamente masculina en el servicio público y en los cargos de elección popular. De hecho, las batallas siguen en las calles, los parlamentos y las cortes. Independientemente de eso, la paridad significa una verdadera representación de todo el pueblo, sin excepción, derivado de la división entre los sexos:

> La paridad implica que el titular o el sujeto de los derechos fundamentales inalienables ya no sean el individuo abstracto sino la persona concreta, por el reconocimiento de la dualidad sexual del género humano. De esta forma, transcendería a la representación por grupo porque todas las categorías socio-legales, así como las minorías, grupos lingüísticos, etc., están constituidas sin excepción por individuos de uno u otro sexo emplazados en una dinámica de relaciones de género. (Mertens, 2015, p. 39)

Se percibe, entonces, como la esencia de la representatividad, y no como el arribo justiciero y receloso de la mujer, sino como la modificación de un mundo que, en consecuencia con la búsqueda de mayor justicia y la consecuente expansión de derechos para lograrla, está en un proceso de modificación de sus estructuras, con lo que esto conlleva en el rediseño de mapas y brújulas de las percepciones, asimilaciones y acciones de los seres humanos en sus redes de relaciones sociales. Es importante verlo así, porque en la vida cotidiana hay mujeres que reproducen la dominación masculina sin darse cuenta de ello, pero también hay hombres que pretenden estar fuera del mundo patriarcal pero que no comprenden que en sus actitudes y toma de decisiones, lo prolongan en el tiempo.

De acuerdo con Mertens (2015), dentro de toda una confusión conceptual que ha generado debates caóticos dentro de la filosofía política y del derecho, se pueden ordenar claramente las ideas de la siguiente manera: la democracia tiene como uno de sus fines últimos, la

igualdad como un deber ser. La manera de buscarla es por medio de la equidad de género, que emplea distintas herramientas para ir modificando paulatinamente las estructuras de dominación patriarcal, entre ellas, desde luego, la parte cultural. Dentro de las herramientas empleadas o acciones positivas, está la paridad, como instrumento que abre espacios que garantiza oportunidades para el ejercicio del poder.

La manera de generar la transformación de la vida en comunidad es desde una posición macro, donde las decisiones afecten a todas y a todos, lo que significa apelar a los tentáculos del Estado, es decir, al sistema institucional de su gobierno y a las organizaciones que le dan vida. Entre ellas hay sistemas escalafonarios de puestos, algunos de ellos estratégicos, es decir, que dan vida a las intenciones primigenias de la organización dentro de su obligación constitucional de cambio de la realidad en función de la elevación de la calidad de vida y la búsqueda de la justicia. Estos son puntos de rastreo de una paridad que pudiera dar visos de ser instaurada realmente.

5. Hipótesis

La hipótesis a trabajar en esta investigación es causal, ya que se centra en la variable de resultado (la paridad de género) pero en función de otra más que se ha desarrollado en el planteamiento, justificación y en el marco teórico: la perspectiva de género en la estructura institucional de la sociedad mexicana. Su planteamiento se presenta a continuación:

El avance en la legislación con perspectiva de género en México ha abonado en una mayor paridad de género dentro del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

6. Estrategia metodológica

En esta investigación se trabaja con una hipótesis que tiene dos conceptos centrales:

- Legislación con perspectiva de género: La Real Academia Española define legislación como un “conjunto o cuerpo de leyes por las cuales se gobierna un Estado”, mientras que la perspectiva de género, como se vio en la discusión teórica de esta investigación, trata del análisis de la desigualdad de la mujer dentro de una sociedad patriarcal y los esfuerzos por revertirla. Por lo tanto, la legislación con perspectiva de género es el cuerpo legal y normativo que tiene como finalidad proteger los derechos de la mujer y fortalecer su participación política para incluir su perspectiva en las decisiones sobre el derrotero del Estado.

- Paridad de género: La paridad de género, como se analizó, es una acción positiva para el fomento de la equidad, y se materializa a partir de la búsqueda de igualdad entre hombres y mujeres en lo relativo al ejercicio del poder y la toma de decisiones, por ese motivo, se centra en la ocupación de puestos.

Derivado de lo anterior y en función del planteamiento contenido en la hipótesis, se hizo una búsqueda de información en el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP), a fin de identificar el número de servidores públicos dentro del Servicio Profesional de Carrera (SPC) por dependencia y por sexo. Esto con la finalidad de poder generar un comparativo. Ahora bien, se obtuvo información de tres años: 2016, 2018 y 2019. En la página del RUSP no se encontraron disponibles reportes de 2017. Es importante aclarar que no se trata de reportes de los mismos meses, es decir, de cortes anuales, sino que el de 2016 es al corte del 15 de marzo; el de 2018 al 30 de abril y, el de 2019, al 28 de febrero.

En el análisis no se revisará la totalidad de las instituciones de la Administración Pública Federal, sino que se centrará el estudio en los puestos del SPC dentro de dos dependencias estratégicas para el Estado mexicano: la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). ¿Por qué en tales Secretarías? Porque la paridad busca, por medios legales, abrir puertas a lugares de toma de decisiones para la inclusión efectiva de las mujeres y, con ello, la representación verdadera de toda la sociedad en la manera de administrar el Estado. Por lo tanto, dado que la SHCP es la encargada de administrar los recursos presupuestales del gobierno, y la Segob de dirigir la política interna del país, son espacios fundamentales para rastrear los impactos del andamiaje institucional con enfoque de género que se ha venido desarrollando en el país.

Se debe señalar que ante el fracaso que se tuvo en la solicitud de información ante la Secretaría de la Función Pública con respecto a datos desglosados para realizar un análisis probabilístico, en la investigación se llegará hasta un análisis únicamente descriptivo, el cual será interpretado a partir de la teoría discutida en el cuarto apartado de esta investigación. Por otro lado, en el análisis de datos se incluirán cuatro categorías, además del sexo:

Cuadro 3. Categorías del SPC por sexo

Sexo	Categoría
Hombre-mujer	Eventuales
	Titulares
	Art. 34 92
	Art. 34 52

Fuente: Categorización reportada en el RUSP.

- Eventuales: Aquellos que, siendo de primer nivel de ingreso se encuentran en su primer año de desempeño y aquellos que ingresen por motivo de un convenio.
- Titulares: Los que se encuentran en su segundo año o más de desempeño luego de ingresar al sistema mediante concurso público y abierto.
- Art. 34 92: Correspondiente al artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, y al artículo 92 de su reglamento.
- Art. 34 52: Correspondiente al artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, y al artículo 52, fracción II, de su reglamento.

La interpretación de las categorías se hará de acuerdo a la siguiente clasificación de empoderamiento:

Cuadro 4. Nivel de empoderamiento por categoría del SPC

Categoría	Nivel de empoderamiento
Titular	Alto
Eventuales	Medio
Art. 34 92	Medio
Art. 34 52	Bajo

Elaboración propia con base en Cano et al. (2016).

Un Titular dentro del servicio profesional es un servidor público que tiene más margen de maniobra en la toma de decisiones por el simple hecho de que su cargo está asegurado, y lo único que debe hacer es cuidar su rendimiento. Tanto un servidor público eventual como uno que entra al sistema a través del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y el artículo 92 de su Reglamento, son servidores públicos con cierta estabilidad, el primero, por estar dentro del sistema formalmente, solo que en una condición de nuevo ingreso, y el segundo, debido a que se

trata de un conocido mecanismo por el que se han colado las camarillas en el sistema. Por último, hay un bajo empoderamiento en el servidor público que es temporalmente promovido en el sistema, por el simple hecho de que se trata de situaciones excepcionales y nada segura que vayan a existir facilidades para asegurar la promoción.

Con esto se busca establecer la situación general (numérica) entre hombres y mujeres del SPC, pero también, las características de su posición, es decir, si se encuentran en condiciones de estabilidad o, por el contrario, vulnerables, lo que repercute en las condiciones de la paridad de género, más allá de cualquier formalidad que se intentara cumplimentar.

7. Resultados del análisis[4]

Para el año 2016, de acuerdo con el RUSP, en la Segob había 1,053 hombres dentro del SPC, mientras que para el mismo año, se encontraban registradas 919 mujeres. Es decir, había una diferencia de 6% entre los sexos a favor de los hombres. Ahora bien, tomando en cuenta el tipo de contratación, la diferencia era mayor, sobre todo si se parte de la categoría que se considera con un mayor empoderamiento: los que tenían la titularidad del puesto. En esta categoría, había 659 hombres, mientras que solo 532 mujeres, es decir, una diferencia de 10%.

En cambio, en las categorías de eventuales y de ingreso por medio del art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) y el art. 92 de su reglamento, había más mujeres, con un total de 169 registros por 147 de los hombres, es decir, un 6% mayor la presencia de las mujeres en estas categorías de contratación. Esto indica que ellas ocupaban, en ese momento, espacios con categorías de contratación que representaban un menor nivel de empoderamiento, tomando en cuenta la estabilidad de su puesto, con lo que implica en toma de decisiones y en la planeación de una carrera dentro del sistema. En relación con lo anterior, se puede concluir que, en la Segob, seguía habiendo disparidad de género, particularmente si se toma en cuenta la inversión de la relación entre los sexos por categoría de contratación, es decir, más hombres donde hay estabilidad y margen de maniobra para poder tomar decisiones, y más mujeres donde no los hay en el mismo grado.

[4] Es importante aclarar que en este análisis se tomaron en cuenta, en los números totales por Secretaría, a los hombres y mujeres contratados en categorías no explicadas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, sin embargo, al momento de hacer observaciones por categoría de contratación, éstas ya no fueron tomadas en cuenta en el análisis, comparándose solo las estipuladas expresamente en la Ley.

Cuadro 5. Servicio Profesional de Carrera-Segob 2016

Modalidad de Contratación de acuerdo con la LSPC	Sexo	
	Hombre	Mujer
Eventuales	57	78
Titulares	659	532
Art. 34 92	90	91
Art. 34 52	0	0
Sub-total* por Modalidad	806	701
Total**	1,053	919

Abreviaturas:
-LSPC corresponde a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
-Art. 34 52 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 52, Fracción II de su Reglamento.
-Art. 34 92 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 92, de su Reglamento.

Notas:
*Referente a la suma de cada una de las modalidades de contratación por género Hombre y Mujer.
**Referente al total de Servidores Públicos por género Hombre y Mujer, incluyendo la categoría de contratación denominada En Transición, con 247 Hombres y 218 Mujeres, respectivamente, pero que no se toma en cuenta como modalidad de contratación en la presente Tabla al no ser contemplada por la LSPC.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Estadística y Minería de Datos de la Unidad de Política de Recursos Humanos en la A.P.F., Secretaría de la Función Pública, sobre Información Registrada por las Instituciones en RHNET, de los Servidores Públicos Sujetos del SPC activos registrados en RHNET, datos actualizados al 12/03/2016.

En relación con lo que sucedía en la SHCP para 2016, en total, había 815 hombres dentro del SPC, mientras que solo 585 mujeres. Esto representó una diferencia de 16%. En

relación con ello, hay que recalcar la importancia estratégica de la SHCP en cuanto a concentración de poder en el Estado mexicano. Ahora bien, en cuanto a la ocupación de puestos en la categoría de contratación de titular, los hombres también sacaban una diferencia del 16% a las mujeres, siendo estos 770, mientras que solo 544 mujeres. Esto también representa, desde luego, una mayoría considerable de hombres en condiciones laborales estables y con mayor margen de maniobra para la toma de decisiones en el sentido de no estar en peligro su puesto.

En cuanto a las categorías de contratación eventual y por art. 34 de la LSPCAPF y el 92 de su reglamento, había en total, 31 hombres y 30 mujeres, por lo tanto, una diferencia pequeña, pero que cobra relevancia si se toma en cuenta la importancia de la SHCP en cualquier administración federal. Por lo tanto, en esta Secretaría, en general, en puestos con mayor empoderamiento y en los que tienen un nivel medio, había más presencia masculina, lo que implica una posible herencia estructural de falta de paridad para otros ejercicios, especialmente si se toma en cuenta que la categoría de contratación eventual representa a parte de la gente dentro del Sistema pero en su primer año de trabajo. Por tanto, se puede concluir que en la SHCP no había paridad y que además denotaba, en ese momento, uno de los posibles bastiones de la dominación masculina en el gobierno.

Cuadro 6. Servicio Profesional de Carrera-SHCP 2016

Modalidad de Contratación de acuerdo con la LSPC	Sexo	
	Hombre	Mujer
Eventuales	14	23
Titulares	770	544
Art. 34 92	17	7
Art. 34 52	0	0
Sub-total* por Modalidad	801	574
Total**	815	585

Abreviaturas:
-LSPC corresponde a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
-Art. 34 52 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 52, Fracción II de su Reglamento.
-Art. 34 92 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 92, de su Reglamento.

Notas:
*Referente a la suma de cada una de las modalidades de contratación por género Hombre y Mujer.
**Referente al total de Servidores Públicos por género Hombre y Mujer, incluyendo la categoría de contratación denominada En Transición, con 14 Hombres y 11 Mujeres, respectivamente, pero que no se toma en cuenta como modalidad de contratación en la presente Tabla al no ser contemplada por la LSPC.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Estadística y Minería de Datos de la Unidad de Política de Recursos Humanos en la A.P.F., Secretaría de la Función Pública, sobre Información Registrada por las Instituciones en RHNET, de los Servidores Públicos Sujetos del SPC activos registrados en RHNET, datos actualizados al 12/03/2016.

Para 2018, en la Segob había un total de 983 hombres y 928 mujeres dentro del SPC. Es decir, seguía existiendo una diferencia a favor de los varones, sin embargo, ésta se había reducido considerablemente: solo era de 2%, por tanto, 4% menor a la de 2016. Por otra parte, si se toma en cuenta la categoría de contratación con mayor empoderamiento de acuerdo con el planteamiento teórico, los hombres ocupaban 876 de estos puestos, mientras que las mujeres 811, existiendo también una reducción considerable de las diferencias. Ahora eran tan solo del 4%, es decir, 6% menor a la de 2016.

En cuanto a las dos categorías de contratación catalogadas como de nivel medio de empoderamiento, es decir, tanto eventuales como de ingreso por el art. 34 de la LSPCAPF y el 92 de su reglamento, se registraron para ese año 93 hombres y 101 mujeres, es decir, una diferencia de 4%, lo que representó una reducción de 2% con respecto a 2016. Esto significa que las diferencias se fueron haciendo más pequeñas en todas las categorías, comportándose, la contratación dentro de SPC, con una tendencia progresiva hacia la paridad de género.

Cuadro 7. Servicio Profesional de Carrera-Segob 2018

	Sexo

Modalidad de Contratación de acuerdo con la LSPC	Hombre	Mujer
Eventuales	40	47
Titulares	876	811
Art. 34 92	53	54
Art. 34 52	0	0
Sub-total* por Modalidad	969	912
Total**	983	928

Abreviaturas:
-LSPC corresponde a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
-Art. 34 52 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 52, Fracción II de su Reglamento.
-Art. 34 92 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 92, de su Reglamento.

Notas:
*Referente a la suma de cada una de las modalidades de contratación por género Hombre y Mujer.
**Referente al total de Servidores Públicos por género Hombre y Mujer, incluyendo la categoría de contratación denominada En Transición, con 14 Hombres y 15 Mujeres, respectivamente, sumando también 1 Mujer en la categoría de contratación denominada Sin Clasificación; pero que no se toman en cuenta como modalidad de contratación en la presente Tabla al no ser contempladas por la LSPC.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Estadística y Minería de Datos de la Unidad de Política de Recursos Humanos en la A.P.F., Secretaría de la Función Pública, sobre Información Registrada por las Instituciones en RHNET, de los Servidores Públicos Sujetos del SPC activos registrados en RHNET, datos actualizados al 30/04/2018.

En la SHCP, para 2018, había 793 hombres dentro del SPC y 628 mujeres, es decir, un 12% más hombres. A pesar de que seguía siendo grande la diferencia, hubo una reducción: fue de 4%, siguiendo la tendencia vista también en la Segob. En cuanto a las categorías de contratación con mayor empoderamiento, para ese año había 57% hombres, es decir, una presencia de 14% mayor a la de las mujeres, esto representó una reducción de 2% con respecto a 2016. Si bien es cierto, no es tan considerable, se siguió la tendencia vista en los totales y también la observada en la Segob, lo que implicó un direccionamiento del sistema hacia una mayor paridad de género. Pero, además, aquí cobra una relevancia especial por tratarse de la SHCP, con una tradición cerrada en cuanto al perfil de sus

servidores públicos y, como antes se comentaba, un bastión de la dominación masculina en el poder.

En relación con los tipos de contratación considerados como de empoderamiento medio (eventuales y por art. 34 de la LSPCAPF y el 92 de su reglamento), en 2018 se registraron 39 casos de hombres mientras que 52 de mujeres. En este rubro las mujeres sobrepasaron a los hombres, pues en 2016 fue un porcentaje similar (1.5% a favor de los hombres), pero para 2018, las mujeres tuvieron una presencia 8% mayor en estas categorías de contratación, que si bien es cierto, son menos estables que una titularidad, es algo significativo tomando en cuenta la situación del antecedente y la diferencia alcanzada para ese año.

Cuadro 8. Servicio Profesional de Carrera-SHCP 2018

Modalidad de Contratación de acuerdo con la LSPC	Sexo	
	Hombre	Mujer
Eventuales	25	33
Titulares	730	558
Art. 34 92	19	19
Art. 34 52	0	0
Sub-total* por Modalidad	774	610
Total**	793	628

Abreviaturas:
-LSPC corresponde a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
-Art. 34 52 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 52, Fracción II de su Reglamento.
-Art. 34 92 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 92, de su Reglamento.

Notas:
*Referente a la suma de cada una de las modalidades de contratación por género Hombre y Mujer.
**Referente al total de Servidores Públicos por género Hombre y Mujer, incluyendo la categoría de contratación denominada En Transición, con 19 Hombres y 18 Mujeres, respectivamente, pero que no se toma en cuenta como modalidad de contratación en la presente Tabla al no ser contemplada por la LSPC.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Estadística y Minería de Datos de la Unidad de Política de Recursos Humanos en la A.P.F., Secretaría de la Función Pública, sobre Información Registrada por las Instituciones en RHNET, de los Servidores Públicos Sujetos del SPC activos registrados en RHNET, datos actualizados al 30/04/2018.

De acuerdo con el RUSP, para el año 2019 en la Segob había un total de 1,079 hombres y 1,023 mujeres dentro del SPC. Es decir, había una diferencia de 2% a favor de los hombres, lo cual indica que existía el mismo nivel de paridad registrado en el año 2018. Ahora bien, si se toma en cuenta la categoría de contratación más relevante, que es la modalidad Titulares, se reportaron 923 puestos ocupados por hombres, equivalentes al 52%, mientras que las mujeres bajo las mismas circunstancias fueron 865, existiendo una diferencia de 4%, es decir, la misma que en 2018. Por lo tanto, a este nivel de contratación se registró un estancamiento en el tema de la paridad.

En relación con las dos categorías de contratación consideradas de un nivel de empoderamiento medio, es decir, eventuales y por Art. 34 de la LSPCAPF y el 92 de su Reglamento, en 2019 había registrados en el SPC 126 hombres y 130 mujeres. Esto significó una reducción del 6%, con respecto a lo registrado en 2018, de la presencia de las mujeres en estas modalidades de contratación, pero aún siguió siendo 2% superior a la de los hombres.

Cuadro 9. Servicio Profesional de Carrera-Segob 2019

Modalidad de Contratación de acuerdo con la LSPC	Sexo	
	Hombre	Mujer
Eventuales	61	85
Titulares	923	865
Art. 34 92	65	45
Art. 34 52	0	0
Sub-total* por Modalidad	1,049	995
Total**	1,079	1,023

Abreviaturas:
-LSPC corresponde a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
-Art. 34 52 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 52, Fracción II de su Reglamento.
-Art. 34 92 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 92, de su Reglamento.

Notas:
*Referente a la suma de cada una de las modalidades de contratación por género Hombre y Mujer.
** Referente al total de Servidores Públicos por género Hombre y Mujer, incluyendo la categoría de contratación denominada En Transición, con 28 Hombres y 26 Mujeres, respectivamente, sumando también 2 Hombres y 2 Mujeres, respectivamente, en la categoría de contratación denominada Sin Clasificación; pero que no se toman en cuenta como modalidad de contratación en la presente Tabla al no ser contempladas por la LSPC.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Estadística y Minería de Datos de la Unidad de Política de Recursos Humanos en la A.P.F., Secretaría de la Función Pública, sobre Información Registrada por las Instituciones en RHNET, de los Servidores Públicos Sujetos del SPC activos registrados en RHNET, datos actualizados al 28/02/2019.

Para el 2019, dentro del SPC de la SHCP, había un total de 755 hombres y 623 mujeres, un 10% más varones. Por lo tanto, se registró una reducción del 2% en la presencia de hombres con respecto a 2018, a diferencia de lo ocurrido en la Segob. Ahora bien, si se analiza la principal categoría de empoderamiento, es decir, la modalidad de contratación como titular, había 55% de hombres, representando una reducción del 2% en relación con el año anterior. Sin embargo, aún fue 10% mayor su presencia a la de las mujeres en dicha categoría. Esto indica, no obstante, una tendencia hacia una mayor paridad de género en el sistema de esta Secretaría.

Si tomamos en cuenta las categorías de contratación eventual y por Art. 34 de la LSPCAPF y el 92 de su Reglamento, para este año se registraron 36 casos de hombres y 33 de mujeres. Esto significó, nuevamente, una caída de la presencia de las mujeres equivalente al 12% con respecto al año previo, ya que para el 2019 la presencia de los hombres fue 4% superior. Si bien es cierto que en la modalidad de contratación de mayor estabilidad y poder de decisión, es decir los titulares, siguió ocurriendo un aumento de la paridad de género, sí

es significativa la reducción de la presencia femenina en estas categorías secundarias. Sin embargo, cabe señalar que la diferencia entre hombres y mujeres no es tan significativa derivado de los pocos casos en el comparativo.

Cuadro 10. Servicio Profesional de Carrera-SHCP 2019

Modalidad de Contratación de acuerdo con la LSPC	Sexo	
	Hombre	Mujer
Eventuales	24	26
Titulares	705	574
Art. 34 92	12	7
Art. 34 52	0	0
Sub-total* por Modalidad	741	607
Total**	755	623

Abreviaturas:
-LSPC corresponde a la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
-Art. 34 52 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 52, Fracción II de su Reglamento.
-Art. 34 92 corresponde al Artículo 34 de la LSPC y artículo 92, de su Reglamento.

Notas:
*Referente a la suma de cada una de las modalidades de contratación por género Hombre y Mujer.
**Referente al total de Servidores Públicos por género Hombre y Mujer, incluyendo la categoría de contratación denominada En Transición, con 14 Hombres y 16 Mujeres, respectivamente, pero que no se toma en cuenta como modalidad de contratación en la presente Tabla al no ser contemplada por la LSPC.

Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Estadística y Minería de Datos de la Unidad de Política de Recursos Humanos en la A.P.F., Secretaría de la Función Pública, sobre Información Registrada por las Instituciones en RHNET, de los Servidores Públicos Sujetos del SPC activos registrados en RHNET, datos actualizados al 28/02/2019.

Luego del análisis realizado en distintas modalidades de contratación en dos Secretarías tan importantes como Segob y SHCP, se puede afirmar que, en términos generales, sí se ha dado una reducción en la diferencia entre el número de hombres y mujeres contratados dentro del SPC, no obstante el estancamiento, respecto a la paridad, ocurrido en Segob durante 2019. A pesar de ello, al corte del 15 de mayo de 2020, existían registrados dentro

del RUSP 38 852 hombres en puestos de nivel de mando, mientras que solo había 27 822 mujeres. Esto significó una disparidad del 16% a favor de los hombres. Sin embargo, cabe señalar que estos últimos datos no solo abarcan al SPC. Los datos por nivel jerárquico en el sistema no pudieron ser obtenidos a tiempo para esta investigación a pesar de la confirmación, realizada por la unidad de transparencia de la Secretaría de la Función Pública, de la solicitud enviada con la previsión necesaria, considerando que las instituciones suelen hacer uso de todo el tiempo otorgado por el marco legal para preparar su respuesta. No obstante, es muy probable que, así como los puestos con modalidades de contratación de titular suelen ser ocupados en mayor grado por hombres, también lo sean los que están ubicados en los niveles jerárquicos superiores.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de los esfuerzos por lograr la igualdad de género en la administración pública federal, es importante retomar que el objetivo inicial del Servicio Profesional de Carrera es

> garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, cuyos principios son: legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género (ASF, 2017, p.3).

Sin embargo, este objetivo no se ha cumplido por una serie de barreras legales, políticas, sociales y culturales que prevalecen en el sistema burocrático-administrativo mexicano, siendo, además, vulnerado por camarillas que suelen estar conformadas, en su mayoría, por varones.

La revisión del marco jurídico y las políticas diseñadas desde la perspectiva de género, reafirman los hallazgos de otros autores en relación a que existe una igualdad formal o legal que se encuentra alejada de la igualdad real y sustantiva entre hombres y mujeres. Esta situación no solo muestra la ineficacia de las leyes sino que presenta un panorama más complicado, porque a pesar de que se han tratado de cubrir los vacíos legales, el problema continúa y en algunas áreas, la impunidad que prevalece ante situaciones de la violencia y prácticas de corrupción que no se sancionan, han contribuido para que se reproduzca esa desigualdad, es el caso de la violencia política en razón de género, por ejemplo.

Si bien los datos analizados muestran una reducción en la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en la ocupación de los puestos con las modalidades de contratación estudiadas, también se confirma lo que otros autores han mencionado acerca de que persiste la desigualdad en el acceso de las mujeres a los puestos de mando. Lo que suele

ocurrir es que, conforme se acercan a la punta de la pirámide, se reduce el número de mujeres, más si se toma en cuenta la situación de los puestos operativos, ya que estos son ocupados mayormente por ellas.[5] Esta desigualdad tiene serias consecuencias en las decisiones que se toman desde el ámbito público, porque impide que algunos problemas se solucionen desde una perspectiva distinta a la que ha prevalecido tradicionalmente. Particularmente, las políticas que tienen que ver con las condiciones de vida y las necesidades de ellas.

Las condiciones del sistema predominante (patriarcal) continúan vigentes y dificultan la institucionalización de la perspectiva de género, ya que, a pesar de existir instrumentos jurídicos cada vez más robustos, se omite o se simula la ejecución de las acciones mandatadas. También es cierto que hay un grado de impericia y de falta de profesionalismo de los cuerpos administrativos precisamente por el incumplimiento, entre otras cosas, de lo estipulado en la LSPCAPF.

El patriarcado se ha ido debilitando, de eso no cabe duda, sin embargo, a velocidad en que esto ocurre no es la deseada. Si bien es cierto, varias organizaciones tienen sus batallas dentro y fuera de los causes institucionales, desde las instituciones del gobierno deben abrirse las puertas y generar las condiciones para que verdaderamente exista un empoderamiento de las ciudadanas, y eso difícilmente va ocurrir si ellas no tienen una representación en los espacios de toma de decisión del Estado.

Ahora bien, algunas recomendaciones para mejorar las políticas públicas para la igualdad de género en el ámbito laboral de la administración pública federal, son las siguientes:

---

5 En el gobierno federal, al corte del 15 de mayo de 2020 dentro de la plataforma del RUSP, se reportaban, en toda la administración, 535,462 mujeres en puestos operativos, mientras que había 416,829 hombres, es decir, en este nivel había 12% más mujeres que hombres.

- Diseñar mecanismos de transparencia que eliminen la discriminación en los salarios, reclutamiento, capacitación y ascenso a puestos de mando en la administración pública.

- Generar información sobre la operación del Sistema Profesional de Carrera que permita mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas acerca de los procesos de ingreso, permanencia o ascenso de los servidores públicos, principalmente cuando se trata de puestos que han sido concursados por hombres y mujeres. Asimismo, analizar las motivaciones de los agentes (mujeres) para no competir en los concursos (Fondevila y Mejía, 2014)

- Es indispensable que en el art. 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera se agreguen algunos criterios básicos que obliguen al cumplimiento de un mínimo de requisitos relacionados con la capacidad y el perfil adecuado para desempeñar las funciones asignadas y, de esta manera, disminuir la discrecionalidad, sobre explotada, a partir del uso de este artículo, ya que ha sido empleado para fomentar la corrupción y otras prácticas de nepotismo en la administración pública.

- Se requiere diseñar e implementar programas de capacitación bien estructurados y con seguimiento permanente, que estén enfocados en modificar los patrones culturales y sociales reproducidos por los servidores públicos (incluyendo muchas mujeres) en materia de equidad de género, permitiéndoles distinguir y revertir las conductas nocivas para los derechos laborales de las mujeres en la administración pública.

- Retomar las mejores prácticas internacionales para los procesos del Servicio Profesional de Carrera. En algunos países se han tomado acciones, por ejemplo, la inclusión de un representante del área de igualdad de género en las comisiones de

contrataciones, a fin de que, para asignar un puesto, se contrate al candidato mejor cualificado del género menos representado en el área donde se encuentra la plaza, evitar la discrecionalidad para asegurar que la elección de un candidato se base en los méritos.

- Buscar generar, en las leyes secundarias, fórmulas de representación paritaria en cada dependencia y entidad, concretamente, dentro de los órganos que toman las decisiones estratégicas de las mismas, con el objetivo de asegurar una verdadera representación de la sociedad con la inclusión de los dos sexos. Con tal mecanismo de paridad se reforzarían los mandatos legales que establecen la paridad de género en el gobierno federal y que deberán replicarse en las entidades federativas.

Referencias

Albaine, L. (2015). Obstáculos y desafíos de la paridad de género: violencia política, sistema electoral e interculturalidad. *Iconos, revista de ciencias sociales,* (52), pp. 145-162.

Alejandre Ramírez, G. L. (2018). Género y buen gobierno: Claves de una Administración Pública comprometida con la participación integral de las mujeres en ejercicio del servicio público. *Revista Buen Gobierno*, (24). Disponible en http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/04/BG_24_4.pdf

Álvarez Villalobos, A. (2014). Las mujeres y la administración pública: mucho ruido y, ¿cuántas nueces? En Rosa I. Rodríguez Romero (Coord.). *La mujer en la administración pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Arellano Gault, D. (2013)¿Burocracia profesional inidividualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios Revista de Investigación Social*, *10*, (21), pp. 13-37.

Auditoría Superior de la Federación (ASF). (2017) Servicio Profesional de Carrera: Secretaría de la Función Pública. Auditoría de Desempeño 16-0-27100-07-0110.

Bonifaz Alfonzo, L. (s/f). *El principio de paridad en las elecciones: aplicación, resultados y retos*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bourdieu, P. (2010). *La Dominación Masculina*. Barcelona, España: Anagrama.

Brunet, I. (2008). La perspectiva de género. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales,* (9), pp. 15-36.

Camacho Pimienta, A. (2014). La administración pública y la mujer en México. En Rosa I. Rodríguez Romero (Coord.). *La mujer en la administración pública*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cámara de Diputados (2020). Boletín No.3345. Aprueban reformas para garantizar la participación paritaria en toda la administración pública. 27 de Febrero del 2020. México.

Cano, F., Pantoja, M., y Vargas, M. (2016). *Derechos de las personas con síndrome de inmunodeficiencia adquirida, SIDA: la mujer y el VIH/SIDA en México*. Ciudad de México, México: UNAM-INEHRM, IIJ.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2008). Presupuesto público con perspectiva de género vs. recursos federales etiquetados en México para la Igualdad entre mujeres y hombres, 2008-2019. Cámara de Diputados. México

Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo por el que se da a conocer la publicación de vacantes en la Administración Pública Federal dirigidas exclusivamente para mujeres. 11 de marzo de 2020. México.

Fernández Ruiz J. (2006). *Derecho administrativo y administración pública.* Porrúa: México.

Fondevila G. y Mejía A. (2014). Género y ocupación en la justicia federal. *La Ventana*, (40).

Horbath, J., y Gracia, A. (2014). Discriminación laboral y vulnerabilidad de las mujeres frente a la crisis mundial en México. *Economía, Sociedad y Territorio, 14* (45), pp. 465-495.

INMUJERES. (2007). *El ABC de Género en la Administración Pública*. Instituto Nacional de las Mujeres/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

INMUJERES. (2013). Compendio normativo para la construcción de igualdad sustantiva en la APF. Instituto Nacional de las Mujeres. Gobierno México. México.

INMUJERES. (2014). Propuesta para la instauración de Unidades de Género en la APF. Instituto Nacional de las Mujeres. Gobierno de México. México.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2006). Diario Oficial de la Federación. 9 de Enero de 2006. Cámara de Diputados. México.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020). Diario Oficial de la Federación. 22 de Enero de 2020. Cámara de Diputados. México.

López de Lara, D. y Chabert Bravo, R. (2019). Equidad laboral con perspectiva de género en México. *Visión*, *ExaUDLAP*, (19). Disponible en https://cegresados.udlap.mx/equidad-laboral-con-perspectiva-de-genero-en-mexico/#:~:text=En%20general%2C%20la%20equidad%20laboral,Carri%C3%B3n%2C%20s%2Ff)

Melero, N. (2010). Reivindicar la igualdad de mujeres y hombres en la sociedad: una aproximación al concepto de género. *Barataria, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales,* (11), pp. 73-83.

Mertens, F. (2015). La paridad de género o la contribución al principio de equidad. *AEQUALITAS*, (36), pp. 37-42.

OCDE. (2017). Building an Inclusive Mexico, Policies and Good Governance and Gender Equality. París: OECD Publishing. Disponible en https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/building-an-inclusive-mexico_9789264265493-en#page4

ONUMUJERES. (2017). *La democracia paritaria en México: avances y desafíos*. México: ONUMUJERES/PNUD/IDEA.

Organización de Estados Americanos. (2016). La democracia paritaria en América Latina: los casos de México y Nicaragua. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres.

PNUD. (2014). *Igualdad de género en la administración pública*. Nueva York, EE. UU.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Olivares Peña, B. (2016). La constitucionalización de la paridad en México: Un camino sin retorno. En Llanos, B y Martínez, M.. *La democracia paritaria en América Latina: los*

casos de México y Nicaragua. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos/Comisión Interamericana de Mujeres.

Quijano Torres, M. (2020). Las mujeres y los gabinetes de la Administración Pública Federal Centralizada. En Alejandre Ramírez, G. L. y Pérez Correa, F. *Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno de México. Capacidad de decisión y poder en el espacio público*. México: UNAM

Ramírez Hernández, G. (2020). Cómo ser mujer de poder en el espacio público y no morir en el intento. Los desafíos de la paridad en el ejecutivo. En Alejandre Ramírez, G. L. y Pérez Correa, F. *Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno de México. Capacidad de decisión y poder en el espacio público*. México: UNAM.

Sánchez Ildefonso, L. A. (2017). Análisis del Servicio Profesional de Carrera. La necesidad del cambio. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública,* (27), pp. 19-39.

Santana, M., Kauffer, E., y Zapata, E. (2006). El empoderamiento de las mujeres desde una lectura feminista de la Biblia: el caso de la CODIMUJ en Chiapas. *Convergencia,* (40), 69-106.

Secretaría de Economía. (2015). Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación. Gobierno de México. México.

Torres Alonso, E. (2020). Notas teóricas en torno a los elementos que impiden la presencia de las mujeres en la toma de decisiones. En Alejandre Ramírez, G. L. y Pérez Correa, F.. *Mujeres y administración pública en los órdenes de gobierno de México. Capacidad de decisión y poder en el espacio público*. UNAM. México

Ubaldo Varela, M. R. (2019). La mujer en la Administración Pública Federal: discriminación, hostigamiento sexual y bajos salarios. *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Publica*. (32).

Varela Guinot, H. M. (2012). Iguales pero no tanto: el acceso limitado de las mujeres a la esfera pública en México. *CONfines, 8* (16), pp. 39-67.

Vázquez Correa, L. (2019). *Reforma Constitucional de Paridad de Género: rutas para su implementación. Cuaderno de Investigación No. 58*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.