Revista de Administración Pública

México: ¿Políticas públicas incluyentes?*

María del Carmen Pardo**

Introducción

El estudio de la mujer en diversos ámbitos de lo público y lo privado es un tema que ha evolucionado de manera muy importante desde los estudios pioneros, que intentaron hacer mucho más visible la actividad de la mujer en distintas esferas sociales, para más adelante avanzar hacia análisis de las estructuras y relaciones de poder que generaba y siguen generando brechas de género y que condicionan de muchas maneras las posibilidades de las y los implicados en formas diversas de interacciones sociales. Este texto tiene como objetivo principal presentar una visión panorámica de la importancia que ha adquirido el tema de género y su relación con el entorno de los organismos gubernamentales y las políticas públicas. De igual manera, se busca ofrecer algunas ideas de esta relación para el caso mexicano.

Se parte del hecho de que de manera paralela con el desarrollo y evolución de los análisis que tradicionalmente se les identificaba como “estudios de la mujer” y su avance hacia lo que se ha identificado como estudios de género, las perspectivas y enfoques que desde el mirador de las

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, Estudios de doctorado en la Universidad de París II. Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana. Miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana. Miembro de Número del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Ha sido integrante del Consejo Directivo del INAP. Miembro del Consejo Editorial de la Revista Gestión y Política Pública del CIDE y del Comité Editorial de Economía y Administración del FCE. Autora de libros, compilaciones, ediciones y de cerca de una centena de artículos, comentarios, y reseñas sobre temas relativos a modernización administrativa, descentralización, federalización educativa, servicio civil de carrera, profesionalización y gobierno local. Profesora Asociada en la División de Administración Pública del CIDE (abril 2014 a la fecha). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel III.

** Agradezco a Diego Jaramillo su ayuda para elaborar este trabajo. La versión original se presentó en el Panel: Rol de la mujer en la sociedad, desde la perspectiva política, laboral y familiar en el Foro Internacional: La mujer en la administración pública 2016, organizado por el Instituto de Administración Pública y el DIF de Tabasco (31 de marzo y 1° de abril 2016).

políticas públicas, lo que ha permitido que a los estudios de “género” se incorporen propuestas y conclusiones de este enfoque. Este paralelo desarrollo intelectual, sin embargo, ha estado marcado por resistencias por parte de las instituciones, pero también de otros actores en el entorno político y de las políticas públicas. Ello se debe a que la incorporación de la perspectiva de género representa, sin duda, un reto al estatus quo imperante en las instituciones y ámbitos de actividad pública que tienen que ver con este tema.

Como ya se mencionó, los estudios de género partieron de la idea orientada a documentar y hacer visible la actividad de las mujeres en diversas esferas sociales, como la política, la ciencia y el arte. A éstos se sumó el análisis de género que, a partir de diversas disciplinas, ha abordado temáticas tradicionales que muestran la manera en la que la diferencia sexual se transforma en desigualdad.

En otras palabras, se ha transitado gradualmente hacia el análisis y la comprensión de cómo “lo social” transforma el sexo en género, permitiendo entender de manera clara, pero crítica, cómo las relaciones sociales basadas en desigualdades producen diferencias sexuales. Estas desigualdades se hacen evidentes en ámbitos como los de la producción, o el de los mercados de trabajo, la familia, la migración y la participación en la toma de decisiones, tanto en el ámbito empresarial como en el político.

Al observar esta situación con mayor detalle, el escenario que se presenta es que si bien las mujeres pueden eventualmente llegar a ocupar puestos en las jerarquías burocráticas, por ejemplo, en el ámbito privado, una proporción importante de estas mujeres en puestos gerenciales, éstos son siempre de nivel medio, lo que significa que en términos de toma de decisiones, estas posiciones tienden a ser de menor influencia que las que ocupan los hombres en el mismo nivel. Esto acaba reflejándose en el hecho de que las mujeres tendrán siempre menos oportunidad de moverse a puestos de mayor jerarquía. El resultado expresado en datos sería el siguiente: la participación de las mujeres en el mundo empresarial evidencia que las mujeres ocupan un 18.9% en puestos que tienen que ver con servicios; un 17.5% en puestos de supervisión; un 8.5% en los de operación y sólo un 3.9% en los de dirección.¹

A pesar de que se suman muchas décadas de esfuerzo por parte de diversos actores para lograr de manera gradual, que este tipo de situaciones resulten, al menos más visibles tratando de que con estos puedan ir cambiando, los resultados no han sido tan contundentes y proporcionales a ese esfuerzo. Utilizar análisis con enfoque de género sin

¹ Credit Suisse Research Institute, *The CS Gender 3000: Women in Senior Management*, 2014, pp.16-25.

duda ha ayudado a generar un debate más intenso lo que ha permitido ampliar el interés en grupos más amplios de la sociedad, y también imaginar mecanismos y herramientas que permitan ir encontrando salidas y soluciones para problemas derivados con esas desigualdades. De esta forma, aparecen otro tipo de medidas, como una tendencia en varios sistemas políticos de Europa a incluir progresivamente legislación que corrija esta sustantiva diferencia, lo que no sucede, por ejemplo en los Estados Unidos.

De igual forma, existen otros ejemplos, como lo que sucede con las evaluaciones de impacto en los casos de organismos de toma de decisiones en India y Bolivia, que ofrecen evidencia clara de cómo cuando las mujeres son parte de grupos que toman decisiones, las decisiones de gasto público tienden a alterarse en favor de los programas de educación, salud, seguridad social, desarrollo de infraestructura, y tienden también a incluir las necesidades de grupos poblacionales más diversos.²

En un estudio realizado en la India en 2008, se encontró que en 13 países sólo había una mujer en los niveles altos de los gobiernos, mientras que un 18% de mujeres estaba en los parlamentos, porcentaje que representaba un aumento respecto del 13% registrado en 2000 y que continuaba con la misma tendencia hasta 2015, año en el que se registró un 22%.³ Los países nórdicos están a la cabeza de esos porcentajes: 41.6% y los del área del Pacífico, se situaban en el último lugar con un 15.3%. No obstante en estos estudios se planteó que si se continuara con esa tendencia, deberían pasar 47 años para lograr cifras que igualaran la participación de las mujeres a la de los hombres.

Esto ha tendido a corregirse con el mecanismo de las cuotas que establece mínimos en la ocupación de distintos cargos que obligatoriamente deben ser ocupados por mujeres. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que el mecanismo de cuotas puede ser muy efectivo si está bien regulado y es consistente con el sistema electoral, pero que, por el contrario, se vuelve inocuo si ambos factores no se alinean de manera adecuada⁴. La participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones muestra importantes avances. Pero también se perciben resistencias y obstáculos, especialmente en lo que respecta a los cargos electivos ejecutivos, tanto nacionales como subnacionales.

² Véase Patricia Yañes-Pagans, "Do We Need More Women in Power? Gender, Public Policy, and Development in Bolivia", Banco Interamericano de Desarrollo, Estados Unidos, 2014 y Dufo, Esther y Chattopadhyay, Raghavendra, "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, vol. 72, núm. 5, 2004, pp. 1409–1443.

³ Indian Institute of Management, "The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India", *Poverty Action Lab*, India, 2008.

⁴ Irma Arriagada, *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, documento presentado a la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México D.F., CEPAL, 10 al 12 de junio de 2004.

Es importante destacar la validez de los hallazgos de este tipo de análisis, puesto que se trata de estudios de casos que se han identificado en diversos contextos y realidades sociales e institucionales, en las que se presenta evidencia empírica y contextual de cómo existe desigualdad de género, las formas en las que ésta se ha manejado, pero también las acciones que se han llevado a cabo y que redunden en los efectos positivos al tratar de reducir esta brecha.

Género, instituciones y políticas públicas

A pesar de que se han ido superando barreras formales para que las mujeres participen en los procesos de toma de decisiones, el “techo de cristal”⁵ permanece por razones que son bien sabidas por el carácter sistémico de estas “razones”: roles familiares predeterminados, inicio tardío de las carreras profesionales, redes de relación menos extensas, etc. No obstante, también es una convicción generalizada que las mujeres son capaces de participar y competir exitosamente en igualdad de oportunidades con los hombres, puesto que son generadoras de ideas novedosas y de proponer nuevos insumos para la hechura de políticas. Inclusive existen hipótesis que sostienen que son generadoras de políticas sociales más incluyentes.⁶ De acuerdo a lo anterior, inclusive se puede afirmar que las decisiones de las mujeres tienen que ver con preocupaciones más cercanas y, por ende, de impacto más inmediato, sin que medie la rentabilidad política. Esto es, las mujeres están auténticamente preocupadas por resolver de forma inmediata carencias sociales y menos por tratar de ascender en la escala política. Dadas estas condiciones ¿qué factores inciden en la prevalencia de la brecha de género en las instituciones públicas contemporáneas?

Un punto de partida es la consideración que diversas explicaciones han puesto de relieve: las leyes favorables a las mujeres coexisten con normas, procedimientos y prácticas tradicionales fundamentadas en prejuicios y estereotipos culturales contrarios a la igualdad.⁷ En su análisis de las mujeres y los grupos políticos de interés a nivel federal en Estados Unidos, Gelb y Lief estudiaron con detalle las diversas formas en las que las instituciones públicas condicionan las maneras como las mujeres se organizan para avanzar las políticas de género.⁸ En su estudio, las autoras se enfocaron en los factores relevantes que determinaban el éxito de las acciones de grupos de interés de mujeres para posicionarse en temas de

⁵ En los estudios de género, se denomina techo de cristal a la limitación velada del ascenso laboral de las mujeres al interior de las organizaciones. Se trata de un techo que limita sus carreras profesionales, difícil de traspasar y que les impide seguir avanzando.

⁶ Indian Institute of Management, “The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India”, *Poverty Action Lab*, India, 2008.

⁷ Véase Irma Arriagada, *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

⁸ Joyce Gelb, *et al.*, “Women and Interest Group Politics: A Comparative Analysis of Federal Decision-Making”, *The Journal of Politics*, vol. 41, núm. 2, 1979, pp. 362-392.

género, e incluso influir en el establecimiento de pautas para el diseño de políticas con esas características.

En primer lugar se identifica la importancia de lograr la apariencia de tener amplias bases de apoyo en torno a la postura que se defiende. Al representar opciones que retan al *estatus quo* del entorno de poder, quienes han buscado establecer políticas de combate contra la discriminación de las trabajadoras embarazadas, el derecho al aborto legal, o incluso en etapas más iniciales, el acceso igualitario a la educación superior, se han visto obligadas a seguir una estrategia de formación de coaliciones con distintos actores dentro de la arena de políticas, enfatizando los aspectos que comparten para intentar maximizar la presión que se ejerce sobre las entidades y los niveles de toma de decisiones. Es importante señalar entonces, que el presupuesto de la existencia de un entorno adverso para cualquier iniciativa en favor de la equidad de género es más que una expectativa pesimista, puesto que por la lógica del andamiaje institucional imperante, la promoción de un cambio en el funcionamiento organizacional necesariamente encontrará fuertes resistencias. Esto sucede claramente respecto a la necesidad de incorporar la perspectiva de género, pero también ocurre respecto a la necesidad de introducir otros cambios en esas dinámicas institucionales guiadas fundamentalmente por las inercias.

En consecuencia, el análisis destaca la importancia de delimitar cada cuestión que se busca alterar y mantenerla estrechamente enmarcada, a fin de no retar en un solo intento una gama demasiado amplia de los valores establecidos en el entorno. Esto es, se ha ido adquiriendo una clara conciencia de que nos es posible cambiar todo al mismo tiempo y de forma rápida. Puesto que, como los demuestran las autoras citadas en varios casos, pueden resultar muy frágiles las alianzas y aparecer de manera inminente la división y ruptura entre aliados potenciales. Presionar para cambiar valores dominantes como, por ejemplo, la idea de cambiar los roles de género en cuanto a la situación de sumisión y dependencia de la mujer como madre o esposa, resultaba poco viable como causa, a menos de que se planteara de una forma menos agresiva ante actores que podrían resultar más sensibles y capaces de tener una importante interlocución respecto al *estatus quo* imperante. De ahí que el discurso de equidad de género se haya convertido en una figura retórica muy utilizada a lo largo de las últimas décadas, puesto que el carácter inherentemente incluyente que lo caracteriza, favorece el acercamiento y negociación con grupos y actores que inicialmente no se habrían identificado con este tipo de propuestas. De esta manera los grupos activistas feministas lograron tejer redes de política dentro de las instancias decisoras, con lo que al paso del tiempo lograron que en la mentalidad colectiva de los hacedores de políticas se fueran digiriendo y aceptando componentes fundamentales de su visión de justicia de género, con lo que se fue gradualmente favoreciendo mayor receptividad de esas propuestas.

El establecimiento de esta incorporación y normalización de perspectivas con enfoque de género es crucial, particularmente en el ámbito administrativo de la política, debido fundamentalmente a las posibilidades de seguimiento y afianzamiento que se requiere ir logrando. Al comenzar a establecerse grupos de monitoreo y agencias vinculadas con los intereses de la agenda de equidad de género, los grupos activistas pasaron de sólo tener presencia en las arenas de política a volverse gradualmente actores con mayores recursos en términos de experiencia, influencia, movilización y reconocimiento en los diversos ámbitos en los que buscaban alterar el desequilibrio entre hombres y mujeres al interior en las instituciones y en la sociedad en general. De esta forma, también se comenzó a buscar el cambio incremental, en lugar de transformaciones radicales tanto en los planteamientos del diseño de políticas, como en la cultura organizacional de las entidades encargadas de generarlas.

Apesar de estos avances sigue prevaleciendo una clara subrepresentación de las mujeres en los ámbitos políticos de distintos sistemas nacionales; sin embargo lo que ha sucedido frente al embate de la importancia de este equilibrio, es que se ha vuelto más visible con el paso del tiempo, y actualmente es cada vez más frecuente que se incluya en el debate público. Se puede atestiguar esto al observar el redireccionamiento de los esfuerzos de diversas instituciones como la CEPAL, que ha reunido la información disponible en la región, tanto sobre la representación femenina en cargos electivos como de manera más amplia sobre la participación en distintos ámbitos de “ciudadanía” por parte de las mujeres. Esto permite el análisis de los sistemas electorales y los problemas y oportunidades propios de la cultura política desde la perspectiva de género y contribuye en gran medida a que la equidad en la representación política ya no sea vista como una cuestión que atañe sólo a las mujeres, sino como un factor que incide en la calidad de la democracia.⁹

Aparece también la llamada estrategia de transversalización, que es el proceso de integración de la perspectiva de género en las políticas de desarrollo. En la práctica consiste en el examen de las consecuencias para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluidas las derivadas de la legislación, las políticas y los programas, en cualquier campo. Es también una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres, una dimensión integrada en el diseño, aplicación, control y evaluación de las políticas y los programas en los ámbitos político, social y económico.¹⁰ Los mecanismos nacionales han contribuido a mantener en las agendas públicas e institucionales los problemas derivados de las desigualdades de género y de la

⁹ Line Bareiro en Arriagada, Irma *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

¹⁰ Definición propuesta por la Organización de las Naciones Unidas en 1997. Véase Arriagada, Irma *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

discriminación. Han promovido reformas y nuevos marcos normativos, así como la formación de estructuras o instancias de mediación entre el Estado y la sociedad civil, y han mantenido relaciones permanentes con redes temáticas y organizaciones no gubernamentales de mujeres. La formulación de planes nacionales en favor de la equidad de género ha permitido hacer visible, en la sociedad y el Estado, el carácter sistémico de la desigualdad, es decir, que sus raíces se encuentran en distintos ámbitos de la realidad: la familia, la escuela, los medios de comunicación, la institucionalidad política, el mercado, lo que pone de manifiesto la necesidad de políticas de carácter integral.

La mujer en México: ¿de objeto a sujeto de políticas públicas?

La conceptualización de la mujer como objetivo pasivo de políticas públicas en México, a lo largo del siglo xx, estuvo en consonancia con las tendencias internacionales hasta la década de los años setenta. De acuerdo con la literatura especializada, un elemento presente en la mayoría de los planteamientos de políticas desde el Estado, hasta aquel momento, era la conceptualización de las mujeres fundamentalmente como receptoras necesitadas y pasivas en sus roles de maternidad y crianza.¹¹ Esto implicó que su participación en el mercado de trabajo y su actividad como jefas de familia y proveedoras se considerara una situación excepcional, que no requería de acciones públicas para ser facilitada u optimizada.

No obstante, a partir de los años setenta las tendencias internacionales de reconocimiento de la relación entre mujeres y desarrollo contribuyeron a que la búsqueda de mejora en sus condiciones fuera planteada, fundamentalmente, como “integración de las mujeres al desarrollo”. En el caso mexicano, cabe destacar el ejemplo de las mujeres campesinas, reconocidas como sujetos agrarios para desarrollar unidades agrícolas industriales (1970-1976) en las que se les reconocía como actores que desempeñarían tareas productivas de beneficio colectivo.

Con la Ley General de Población de 1974 se estableció el marco inicial para la incorporación del componente demográfico y programas para mujeres. Concretamente, la política de control de natalidad colocaba a la mujer en el centro de su planteamiento y consideraba que esta serie de intervenciones contribuía a la “emancipación y plena realización de la mujer”.¹² No obstante, fue hasta la década de los ochenta que se planteó la necesidad de fomentar la participación de las mujeres en el desarrollo, concibiéndolas como sujeto productivo más allá de los roles establecidos de madre y esposa. La Coordinación del Programa Nacional

¹¹ Ana María Tepichín, “Política pública, mujeres y género”, en Tepichín, Ana María, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de Género*, coleccion. Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-58.

¹² Expresión utilizada por Luis Echeverría para referirse a la justificación de las políticas enfocadas hacia la mujer durante su sexenio. *Cfr. Ídem.*

de Integración de la Mujer al Desarrollo, a través de la concepción de la mujer como trabajadora y ciudadana, resaltó la importancia de la capacitación e incorporación en el mercado de trabajo; la capacitación y la formación profesional apoyadas con guarderías resultó desde entonces una de las estrategias para la integración de las mujeres al ámbito laboral de diversas maneras.

A pesar de estos avances, no fue sino hasta 1996 que surgió el primer programa para la mujer con el componente de igualdad como eje rector de su intervención: El Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad, administrado por la Conmujer, que se definió como el “principal instrumento gubernamental para lograr que la mujer participara plenamente en igualdad de condiciones con el hombre, y en forma efectiva, en la vida económica, social, política y cultural.”¹³ Entre las líneas de acción planteadas para lograr el objetivo principal del programa destacó la defensa de los derechos de las mujeres en términos de garantía y ampliación de acceso a todos los niveles e instancias de toma de decisiones, así como para prevenir y erradicar la violencia de género.

Es interesante notar que dentro del planteamiento de políticas relativamente recientes todavía impera la categorización de la mujer desde sus roles tradicionales de género, si bien es cierto que ya se le reconoce como sujeto activo. De manera más concreta, partiendo de la noción respecto a que las mujeres utilizan los recursos del hogar de forma eficiente para el bienestar de los miembros de las familias,¹⁴ la acción pública se ha orientado a allegar recursos económicos y en especie para reducir la situación de escasez en los hogares en pobreza; la mujer como sujeto activo en su entorno es reconocida como tal, pero sin trascender su rol de ama de casa.

Los ejemplos más destacados de esto pueden ser los programas de Mujeres en Solidaridad dentro del Programa Nacional de Solidaridad, y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Se puso énfasis en la participación femenina en la gestión comunal del trabajo productivo. No obstante, varios análisis destacan que aun cuando estas intervenciones estén diseñadas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, al estar enfocadas en la reducción de la desigualdad en ingresos, y no en aquella entre géneros, se otorga una primacía, incluso contraproducente, a la satisfacción de necesidades básicas sobre la búsqueda de equidad. El sesgo que genera este tipo de planteamientos puede tener su origen en el supuesto de que la situación de desventaja de las mujeres se debe a factores económicos, falta de oportunidades y recursos para el desarrollo. Se privilegia la dimensión económica del problema, en lugar de preguntarse también por la naturaleza de las relaciones de poder que

¹³ *Ibidem.*, p. 31.

¹⁴ *Ídem.*

generan la desigualdad de condiciones entre hombres y mujeres, que se producen sin lugar a dudas en un ámbito multidimensional.

En consonancia con los acuerdos internacionales respecto a adoptar la transversalización de la perspectiva de género como estrategia para el diseño de soluciones más efectivas en torno al desbalance de poder entre géneros, en 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres. INMUJERES, junto con diversos programas planteados desde entonces, como Proigualdad y Programa de Institucionalización de la Perspectiva de Género (2009), se ha dedicado a incorporar el género en cualquier acción gubernamental planeada, desde programas de planificación y evaluación de procesos, hasta la formulación de legislación.

Cabe destacar la creación del Sistema de Indicadores para el Seguimiento de la Situación de la Mujer en México y, específicamente en el ámbito de la administración pública, el Programa de Cultura Institucional (2009). Entre sus metas se contempla promover la selección de personal basada en habilidades y aptitudes, asegurar salarios y prestaciones con base en criterios de transparencia e igualdad, con el fin de eliminar brechas de disparidad entre mujeres y hombres y garantizar la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional entre funcionarios, y el establecimiento de mecanismos para la eliminación de prácticas de hostigamiento, acoso sexual y discriminación en los organismos gubernamentales. Acciones de este tipo están encaminadas a modificar el tratamiento de las cuestiones de género y de la mujer, ya no como objeto de política pública, sino como sujeto en un contexto multidimensional de factores que inciden de diversas formas en la generación de brechas de poder que deben ser superadas.

No obstante, el planteamiento de tales enfoques debe ser acompañado de una adecuada implementación; uno de los obstáculos más obvios aparece en lo relativo a la capacitación como parte fundamental de los procesos de transversalización. Al implementar estas acciones se debe garantizar la existencia y adecuado funcionamiento de la red de recursos presupuestales y humanos, para ofrecer una respuesta adecuada y suficiente a la demanda que existe para lograr un cambio en la cultura organizacional dentro de los organismos gubernamentales. De lo contrario, en lugar de que exista una internalización de la perspectiva de género por parte de los funcionarios, puede suceder que la capacitación en los temas de género se reduzca al cumplimiento de exigencias normativas.

Respecto a las particularidades de la implementación de acciones en el ámbito organizacional, se ha hecho énfasis en que mientras no se articulen mecanismos explícitos para facilitar el reclutamiento y movilidad de las funcionarias públicas desde las instituciones, adicionales a las acciones afirmativas, no bastará con que éstas estén altamente capacitadas y tengan

una amplia trayectoria profesional. Se han identificado diversos factores organizacionales en el interior de la Administración Pública Federal (APF) que contribuye a la falta de mujeres en los cargos de alta dirección.¹⁵ En primer lugar, uno de los principales factores estructurales que se señala es la disociación entre los distintos modelos de familia actuales, y un modelo laboral concebido para un contexto en el que predominaba el esquema de familias tradicionales y la mayoría de los funcionarios públicos eran hombres. Actualmente hombres y mujeres trabajan en los mismos entornos laborales, contribuyendo con ingresos. Aunado a esto, de acuerdo con INEGI¹⁶, uno de cada cuatro hogares en nuestro país tiene como jefa de familia única a una mujer.

A pesar de que en el ámbito público ha habido avances muy significativos en la mayor participación de la mujer, en el ámbito privado existen rezagos igualmente importantes en la adaptación de esquemas de responsabilidades y cargas de trabajo compartidas entre hombres y mujeres. El conflicto logístico implica una incompatibilidad entre el desarrollo pleno de una carrera profesional y la vida privada, pues esencialmente se les está exigiendo cumplir con una doble jornada de trabajo. En última instancia, el cambio de paradigma en el ámbito público requiere, igualmente, de un cambio en las dinámicas del ámbito privado para poder articularse íntegramente y generar condiciones de mayor igualdad en cuanto a responsabilidades y participación entre géneros.

Otro de los hallazgos de Ana Gabriela González muy importantes es que a una mujer le toma entre 4 y 10 años más llegar al mismo cargo de alta dirección de la APF que a un hombre con un perfil profesional similar. En comparación con el promedio de 10 años que le toma a un funcionario alcanzar el nivel de Dirección General, las funcionarias encuestadas en cargos altos poseen trayectorias que promedian más de 25 años. Es notable que 36% de quienes integraron dicho estudio hubieran trabajado más de 16 años sin ascender a los puestos de mando medio.

En sintonía con la situación generalizada en nuestro país, la violencia de género está presente en los entornos laborales de la APF. El 56.15% de funcionarias encuestadas reportó haber padecido por lo menos una forma de violencia y discriminación laboral, 33% dentro de este grupo reportó al menos 3 formas de violencia laboral. Las formas en las cuales se materializa esta violencia en el ámbito laboral abarcan un amplio espectro:

¹⁵ Para un análisis a fondo de los hallazgos sobre mujeres en puestos de alto rango en la APF aquí mencionados, véase González, Ana Gabriela, "Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México", Tesis Licenciatura en Política y Administración Pública, México, El Colegio de México, noviembre 2014.

¹⁶ INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>. Actualizado el miércoles 13 de agosto de 2014.

desde comentarios machistas, exclusión de proyectos y actividades de convivencia, insultos con palabras altisonantes, hasta el acoso sexual.¹⁷

Consideraciones y reflexiones finales

Sin dejar de reconocer los avances y la importancia que el tema sobre perspectiva de género ha adquirido en las últimas décadas, y lo que ha sucedido en México no ha sido una excepción, es todavía evidente que la participación de las mujeres en política y políticas sigue siendo deficitaria, puesto que se si bien se han hecho esfuerzos, no se ha avanzado lo suficiente para romper esas barreras, sino que se han centrado dichos esfuerzos en identificar las barreras formales. Desde el punto de vista conceptual y, sobre todo práctico, la adopción de perspectiva de género en el diseño de políticas públicas debe trascender de forma definitiva el esquema de soluciones encasilladas “para la mujer”. La mujer no alcanzará su pleno desarrollo en la medida en la que no ocupe y juegue roles sociales en los que se supere la idea de que se le deben abrir esos espacios para cumplir con mandatos formales. Se trata de buscar mecanismos y soluciones que dejen de situar a la mujer como objeto de políticas públicas, para volverlas a sujetos activos dentro de un entorno, que les permitan desarrollar su potencial humano y profesional, con el fin de generar acciones encaminadas a contar con mejor capital humano, más allá de generar medidas que favorezcan recortar las diferencias salariales y de ubicación ocupacional.

Como se ha visto en múltiples análisis, si no se consideran las relaciones existentes entre la posición de las mujeres en las estructuras económicas y las relaciones de poder políticas y de género vigentes, no se está direccionando los esfuerzos en generar condiciones para retar y transformar las desigualdades de género desde la forma en que se han planteado políticas públicas en favor de la equidad, puesto que sólo han buscado eliminar barreras formales sin permitir un autónomo desarrollo de la mujer en distintos roles sociales. Los programas de incorporación al mercado laboral, mejora de ingreso, educación y capacitación no necesariamente han tenido un efecto positivo en los términos anteriormente mencionados. El diseño de soluciones sin introducir acciones deliberadas dirigidas a desaparecer la desigualdad surgida de la diferencia sexual deja intacto este desbalance de poder y con ello, “se empuja a las mujeres a un círculo de cambio sin transformación”¹⁸. Se tendrían que dar pasos, por ejemplo, en adoptar un enfoque de diseño de políticas con perspectiva de género al interior de la APF, como un recurso fundamental para aumentar la participación de mujeres y generar cambios en la manera como los

¹⁷ Ana Gabriela González, “Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México”, *op. cit.*

¹⁸ Tomado de Patricia Portocarrero “Mujer en el desarrollo: balance y propuestas”, en Ana María Tepichín, “Política pública, mujeres y género”, *op. cit.*, p. 33.

funcionarios se relacionan entre sí en el ámbito laboral y para lograr un mejor equilibrio entre su vida personal y profesional.

Al pensar en los cambios organizacionales sustantivos y concretos que se requieren para combatir en la práctica esta brecha de género, es particularmente valiosa la información que las investigaciones empíricas en el interior de organizaciones pueden aportar. Las sugerencias que se pueden obtener de dichos estudios son, por una parte, de carácter eminentemente práctico. Un ejemplo podría ser la necesidad de adecuar los espacios físicos de las oficinas para ser más amigables a la familia y, en consecuencia, permitir un equilibrio entre las facetas pública y privada de los funcionarios. Por otra parte, también se deben atender problemas expresados en la rutina cotidiana de carácter estructural, como pueden ser horarios, días de descanso, licencias, permisos, etcétera. En este sentido, un aspecto fundamental que debe atenderse es la incorporación y ampliación de protocolos de acción y capacidades administrativas de los órganos encargados de procesar las quejas de acoso y discriminación en entornos laborales. La información, protección y capacidad de sanción son elementos clave para combatir la reproducción impune de estas formas de violencia en el interior de la APF. Estas y otras acciones son medidas que deberán dejar de considerarse sólo en teoría, y ser aplicadas de forma consistente si se desea dejar de simular, para pasar del cambio a la transformación del papel de la mujer como verdadero agente activo en las políticas y en la política.

FUENTES DE CONSULTA:

- Arriagada, Irma *et al.*, *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, documento presentado a la 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México D.F., CEPAL, 10 al 12 de junio de 2004.
- Credit Suisse Research Institute, *The CS Gender 3000: Women in Senior Management*, 2014.
- Duflo, Esther y Chattopadhyay, Raghavendra, "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India", *Econometrica*, vol. 72, núm. 5, 2004, pp. 1409–1443.
- Gelb, Joyce *et al.*, "Women and Interest Group Politics: A Comparative Analysis of Federal Decision-Making", *The Journal of Politics*, vol. 41, núm. 2, 1979, pp. 362-392.
- González, Ana Gabriela, "Los factores que influyen en el reclutamiento de las funcionarias a cargos de alta dirección en la Administración Pública Federal en México", Tesis Licenciatura en Política y Administración Pública, México, El Colegio de México, noviembre 2014.

- Indian Institute of Management, "The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India", *Poverty Action Lab*, India, 2008.
- INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/Sistemas/temas/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.
Actualizado el miércoles 13 de agosto de 2014.
- Tepichín, Ana María, "Política pública, mujeres y género", en Tepichín, Ana María, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (coords.), *Relaciones de Género*, colecc. Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, 2010, pp. 23-58.
- Yañes-Pagans, Patricia, "Do We Need More Women in Power? Gender, Public Policy, and Development in Bolivia", *Banco Interamericano de Desarrollo*, Estados Unidos, 2014.