



P N
U D

Al servicio
de las personas
y las naciones



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ESTUDIO DE CASO: MÉXICO



AGRADECIMIENTOS	3
PRINCIPALES DATOS	4
RESUMEN EJECUTIVO	5
METODOLOGÍA	6
CONTEXTO	7
Contexto de igualdad de género.....	7
Contexto de la administración pública.....	8
PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	10
Participación de la mujer en la Administración Pública Federal: un pequeño aumento, pero aún por debajo del 30%.....	10
Segregación de género por sector.....	13
Resumen.....	14
EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN	15
Planes nacionales de desarrollo.....	15
Política de igualdad de género y contexto legislativo.....	16
Estatutos, legislación y políticas relativos a la administración pública.....	21
Desafíos y obstáculos para la aplicación de políticas relativas a la participación de la mujer.....	23
Programas e iniciativas de promoción de la igualdad de género en la APF.....	27
PRINCIPALES CUESTIONES Y BUENAS PRÁCTICAS	35
Desafíos.....	35
Buenas prácticas.....	36
RECOMENDACIONES	37
CONCLUSIONES	39
ANEXO 1: SIGLAS	40
ANEXO 2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42
ANEXO 3. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS	46



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporción de mujeres y hombres en puestos de adopción de decisiones, 2011.....	8
Gráfico 2: Composición de la Administración Pública Federal por sexo, 2011	10
Gráfico 3. Número de secretarías de Estado por período presidencial.....	11
Gráfico 4: Porcentaje de hombres y mujeres titulares de secretarías de Estado y subsecretarías en las entidades de la Administración Pública Federal, 2011	13
Gráfico 5: Distribución del trabajo doméstico no remunerado por sexo, porcentajes promedio, 2003-2009	27
Gráfico 6: Programa de Cultura Institucional	28

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1: Disposiciones sobre género en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	15
Recuadro 2: Protocolo sobre acoso sexual en la Administración Pública Federal	29
Recuadro 3: Programa de Cultura Institucional: una estrategia innovadora	30



AGRADECIMIENTOS

El PNUD desea agradecer a todos sus colegas, las principales personas encuestadas y entrevistadas, y los asociados nacionales e internacionales que aportaron sus conocimientos y tiempo para la preparación de este documento.

La autora principal del informe es Natividad Cárdenas Morales. Suki Beavers (PNUD), Patrick Keuleers (PNUD), Noëlla Richard (PNUD) y Soma Chakrabarti Fezzardi (iniciativa GEPA del PNUD) aportaron orientación metodológica y contribuciones sustantivas y técnicas.

Sarah Lisenbee y Emily Siu también brindaron apoyo de investigación y comentarios útiles.

Nuestro sincero agradecimiento al Centro Regional del PNUD, en particular a Carmen de la Cruz y Neus Bernabeu, y a la Oficina del PNUD en México, en especial a Magdy Martínez-Solimán (ex Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en México), Itzá Castañeda, Claudia Guillén y Diego Antoni, que suministraron inestimable apoyo tanto práctico como técnico a este estudio de caso.

Además, queremos agradecer la revisión por pares del informe realizada por Teresa Hevia (PNUD), Verónica Zebadúa (Coordinadora del Programa conjunto de las Naciones Unidas) y Martha Eugenia Guerrero García (Secretaría de la Función Pública), que aportaron comentarios útiles.

El presente estudio de caso se elaboró para la primera fase de una iniciativa mundial interdisciplinaria e intersectorial del PNUD sobre igualdad de género en la administración pública (iniciativa GEPA), emprendida en 2011 con la dirección de Winnie Byanyima y Geraldine Fraser-Moleketi.



PRINCIPALES DATOS

PRINCIPALES DATOS

LUGAR QUE OCUPA MÉXICO EN EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	57 de 187 países (2011) ¹
LUGAR QUE OCUPA EN EL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GÉNERO	79 de 187 países (2011) ²
LUGAR QUE OCUPA EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL	100 de 183 países (2011) ³
PORCENTAJE DE HOMBRES Y MUJERES EN EL GOBIERNO CENTRAL	71% (hombres) y 29% (mujeres) en puestos de adopción de decisiones de la Administración Pública Federal (APF) ⁴
MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA	✓ Varios programas destinados a prestar apoyo a la igualdad de género en los sectores público y privado
PRINCIPALES PROGRAMAS	✓ Programa innovador de certificación de organizaciones públicas y privadas que respaldan la igualdad de género ✓ Programa innovador para abordar la cultura institucional de la APF

1 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf.

2 *Ibid.*

3 Entrevistas a funcionarias y funcionarios del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 2011; y *Análisis de las Secretarías y Subsecretarías encabezadas por mujeres en México, 2011* (INMUJERES, 2011a).

4 Entrevistas a funcionarios y funcionarias de INMUJERES, 2011.



RESUMEN EJECUTIVO

Una característica de la presencia de mujeres en la Administración Pública Federal (APF) de México es su representación insuficiente en los ámbitos de adopción de decisiones. En los últimos seis años se han realizado progresos y se han sentado las bases jurídicas. También se han establecido iniciativas relativas, en particular, a la igualdad de género en la administración pública a fin de promover una mayor participación de mujeres ascendiendo a puestos de liderazgo de la APF. Entre estas figuran la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y el Programa de Cultura Institucional.

Según estimaciones del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en la APF las mujeres ocupan el 34,3% de los puestos de enlace u homólogos; el 28,4% de los de jefatura de departamento u homólogos; el 25,3% de los de subdirección de área u homólogos; el 19,9% de los de dirección de área u homólogos; el 16,4% de los de dirección general adjunta u homólogos; el 38,6% de los de asesoría u homólogos; el 9,3% de los de auditoría u homólogos; el 14,0% de los de dirección general u homólogos; el 14,0% de los de coordinación general u homólogos; el 16,8% de los de titular de unidad; y el 11,4% de los de oficialía mayor u homólogos. Las mujeres solo ocupan el 13,5% de los puestos de subsecretaría u homólogos y el 15% de los de secretaría de Estado⁵.

Las entrevistas realizadas y la bibliografía examinada durante la preparación de este estudio de caso revelan que las causas subyacentes de esta desigualdad de género en la APF incluyen una cultura de horarios de trabajo prolongados, que son incompatibles con la vida familiar, agravada por la diferencia entre los horarios de las guarderías y las escuelas por un lado y las horas de trabajo, por el otro. Otras cuestiones que están saliendo a la luz son las prácticas discriminatorias y el acoso sexual. A pesar de todo esto, la representación insuficiente de mujeres en la APF no ha sido una prioridad de las organizaciones de mujeres en México. En las instituciones de la APF hay una demanda limitada de funcionarias para vigilar los procesos y resultados relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, pese a los adelantos en materia de políticas y programas. Este estudio de caso se centra en el plano federal, pero la situación parece ser la misma a nivel de los estados⁶.

El estudio llega a la conclusión de que el equilibrio de género y, concretamente, la presencia de mujeres en puestos de adopción de decisiones de la APF de México son limitados y requieren iniciativas selectivas de organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, las organizaciones internacionales, los partidos políticos y el Gobierno Federal para abordar la cuestión. No obstante, algunas buenas prácticas interesantes podrían duplicarse en la región y en otros sitios.

5 INMUJERES, *Análisis de las Secretarías y Subsecretarías encabezadas por mujeres en México*, 2011, http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=628&Itemid=279.

6 Según el análisis presentado por Norma Álvarez en su diagnóstico de la situación actual de servidoras y servidores públicos en el ámbito del Estado de Chihuahua (2011), la mayoría de las mujeres en puestos superiores son directoras adjuntas y solo un porcentaje pequeño de mujeres son responsables de la adopción de decisiones.



METODOLOGÍA

El estudio analizó el contexto en que tiene lugar la participación de la mujer en la APF de México, incluidos el número de mujeres y hombres en distintos puestos, una sinopsis de los obstáculos a que hacen frente, la respuesta del Estado mexicano a las obligaciones internacionales pertinentes contraídas, y los programas en curso y la experiencia adquirida en su ejecución.

Para el estudio se utilizaron los métodos siguientes:

- 1 . Examen de la bibliografía y estudio teórico sobre la igualdad de género, la administración pública y el contexto general;
- 2 . Grupos de discusión con actores principales, incluidos funcionarios y funcionarias, académicos y académicas, y miembros de organizaciones de la sociedad civil;
- 3 . Entrevistas individuales detalladas a actores principales.

Se entrevistó a jefes de INMUJERES, el organismo responsable de la política nacional de igualdad de género, titulares de la coordinación de género (en su mayoría mujeres) de distintos organismos, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Grupo Interagencial de Género de las Naciones Unidas en México, y representantes del sector académico.

Las preguntas básicas de las entrevistas incluyeron las siguientes:

- ¿Ha sido prioridad del Gobierno el avance en la igualdad de género dentro de la APF?
- ¿Cuál es el marco legal relevante que ha impactado positiva o negativamente en el avance de la igualdad de género en la APF, en particular en puestos de adopción de decisiones?
- ¿Cuáles son las principales acciones y medidas que han implementado las secretarías de Estado para aumentar la igualdad de género en la APF? ¿Abordan el acoso sexual? ¿La conciliación del trabajo y la vida familiar? ¿Las oportunidades de capacitación?
- ¿Cuáles son los mecanismos de evaluación que se han creado para medir la efectividad de los programas pertinentes? ¿Cuáles fueron sus principales socios?
- ¿Cómo explicaría el desfase entre la existencia de políticas y su implementación?
- ¿Se han adoptado medidas de acción afirmativa o el hincapié está puesto en una igualdad de género “neutra”?
- ¿Cuáles son las redes o asociaciones de mujeres funcionarias?
- ¿Cuáles serían sus recomendaciones para aumentar la participación de las mujeres en la administración pública? ¿Haría alguna recomendación a los organismos internacionales?



CONTEXTO

México es un país grande con una población de más de 112 millones de habitantes, de las cuales el 51,2% son mujeres⁷. Está formado por 31 estados y un Distrito Federal, que es la sede los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. México es una república democrática y federal y los estados gozan de gran autonomía⁸.

La Constitución faculta al Presidente a nombrar a los jefes de las secretarías de Estado. El Presidente nombra y despide a los jefes de las secretarías de Estado (ministros) y a otros funcionarios superiores con la aprobación del Senado⁹.

CONTEXTO DE IGUALDAD DE GÉNERO

Las mujeres no obtuvieron el derecho de votar ni de presentarse a elecciones hasta 1953¹⁰. Tras ello, hubo cinco diputadas y dos senadoras en el 46º período de la legislatura (1967-1969) y una mujer fue elegida gobernadora de un estado por primera vez en 1979¹¹. En 1976 se nombró la primera mujer secretaria de Estado que formó parte del gabinete federal y, en 1961, la primera mujer ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La participación de las mujeres en las elecciones presidenciales también ha sido baja.

El gráfico 1 a continuación muestra la situación en la administración pública, la legislatura y el sector privado en 2011. Puede observarse que en estos ámbitos las mujeres están insuficientemente representadas respecto de los hombres. En la actualidad, solo un estado está gobernado por una mujer y solo el 21% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 10% de los puestos de liderazgo en el sector empresarial están ocupados por mujeres^{12 13}.

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *México en el mundo* (2011).

8 Emmerich y otros, 2010.

9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: [...]"

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; [...]"

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; [...]"

10 French (2008).

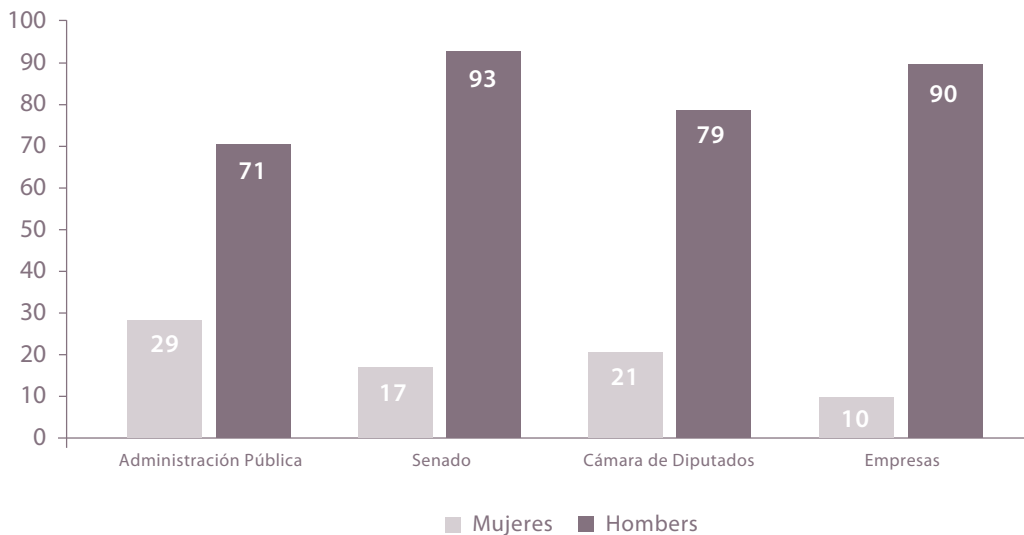
11 Ortiz-Ortega y Barquet (2010).

12 Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres, 2011.

13 Zahidi e Ibarra (2010).



Gráfico 1: Proporción de mujeres y hombres en puestos de adopción de decisiones, 2011



Fuente: Elaborado por la autora basado en datos de INMUJERES, el Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres y World Economy Forum, 2011.

Este progreso limitado muestra un gran contraste respecto de los logros de la mujer en otros ámbitos. Por ejemplo, las mujeres tienen un mejor acceso a la educación y más mujeres que hombres finalizan los estudios y se matriculan en cursos de posgrado¹⁴.

Un documento preparado por INMUJERES analiza los datos básicos sobre mujeres y hombres en puestos superiores y medios de adopción de decisiones y pone de relieve los obstáculos con que se enfrentan las mujeres al tratar de obtener puestos mejores¹⁵. Este estudio de caso llega a la conclusión de que estos obstáculos siguen existiendo en gran medida y, por consiguiente, se analizan detenidamente más adelante.

CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cabe señalar el tamaño de la APF mexicana. A junio de 2011 el Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la APF constaba de 36.028 puestos desde el nivel de enlace hasta el la dirección general, 1.872 puestos en la Oficina de Apoyo y 515 puestos de nombramiento discrecional en 75 instituciones. El Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones se ha sumado a las 74 instituciones que conformaban el SPC en 2010. La participación de organizaciones de tanta envergadura puede plantear problemas a cualquier tipo de reforma destinada a abordar la igualdad de género y, en particular, el equilibrio de género¹⁶.

14 INEGI (2010).

15 INMUJERES (2006).

16 Presidencia de la República de México (2011).



En México la administración pública es poderosa y compleja, paga salarios muy elevados y se caracteriza por un alto grado de politización (los partidos políticos son muy fuertes y por sus importantes recursos también desempeñan un papel fundamental en el sistema). Los sindicatos no ejercen mucha influencia en el adelanto de la igualdad de género¹⁷.

Al igual que en muchos otros países, las cuestiones culturales explican parcialmente la falta de paridad de género (estereotipos, sexismo en el lenguaje y el comportamiento, entre otros factores), la persistencia de un “techo de cristal” y una cultura de conformismo.

17 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) tiene una proporción alta de afiliadas mujeres, pero otros, como el de Petróleos Mexicanos (PEMEX), están integrados principalmente por hombres.



PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

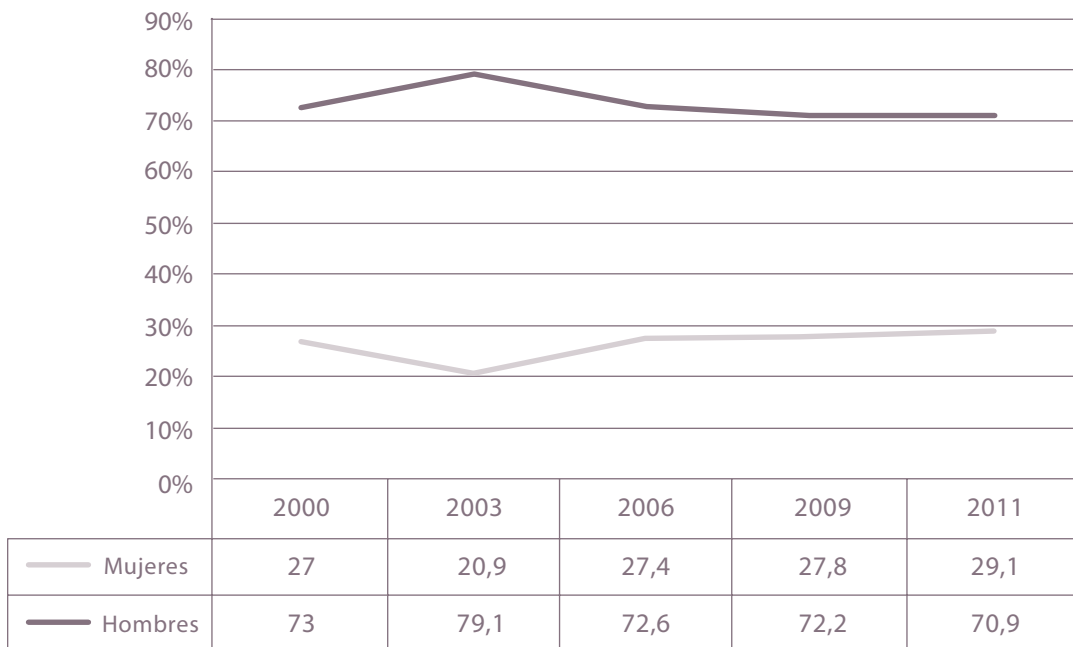
Esta sección presenta información y un análisis sobre las pautas y tendencias de la participación de la mujer en la APF, centrándose en los puestos de adopción de decisiones.

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: UN PEQUEÑO AUMENTO, PERO AÚN POR DEBAJO DEL 30%

En los últimos 11 años, la participación de la mujer en puestos de adopción de decisiones de la APF ha aumentado, aunque solo dos puntos porcentuales, del 27% en 2000 al 29% en 2011¹⁸. Este aumento no ha sido permanente ni sostenido. Por ejemplo, la mayoría de las secretarías de Estado no ocuparon su puesto más de tres años y, por consiguiente, no completaron el período de seis años.

El gráfico 2 muestra esta evolución en el caso del personal directivo en las secretarías de Estado hasta el puesto superior en ese ente. Tal como sucede respecto de la participación política, la proporción de mujeres en puestos de adopción de decisiones nunca ha alcanzado el nivel mínimo del 30% estipulado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (CEDAW).

Gráfico 2: Composición de la Administración Pública Federal por sexo, 2011



Fuente: Datos de INMUJERES (2011a).

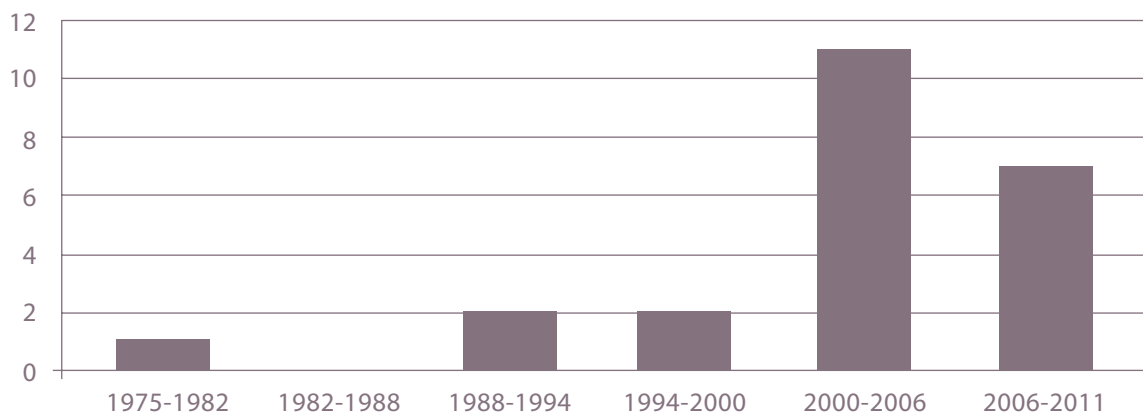
18 Entrevistas a funcionarias y funcionarios de INMUJERES, 2011.



Mujeres en puestos de adopción de decisiones y de liderazgo

La primera mujer secretaria de Estado fue Rosa Luz Alegría, que encabezó la Secretaría de Turismo (SECTUR) ya en 1976. No obstante, desde entonces solo hubo 25 secretarías de Estado. Josefina Vázquez Mota se destacó especialmente, ya que fue secretaria de Estado durante dos períodos consecutivos: de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2000-2006 y de la Secretaría de Educación Pública en 2006-2009, dos sectores considerados altamente femeninos. La Secretaría de Estado que estuvo encabezada más veces por mujeres fue la de Turismo, seguida de la Secretaría de Desarrollo Social y la de Relaciones Exteriores (SER). En el período 1982-1988 no hubo ni una sola secretaria de Estado. En los gobiernos de 1988-1994 y de 1994-2000 hubo dos secretarías de Estado. Entre 2000 y 2006 hubo cierto progreso y otras tres secretarías estuvieron encabezadas por mujeres. En cambio, en el período presidencia actual (2006-2011) seis mujeres son o han sido secretarías de Estado: Georgina Kessel Martínez, Secretaria de Energía de 2006 a 2009; Josefina Vázquez Mota, Secretaria de Educación Pública de 2006 a 2009; Patricia Espinosa, Secretaria de Relaciones Exteriores desde 2006; Gloria Guevara Manzo, nombrada Secretaria de Turismo en 2010; y Marisela Morales, nombrada Procuradora General de la República en 2011. El gráfico 3 muestra que, aunque los números absolutos siguen siendo bajos, el número de secretarías de Estado varía según el mandato presidencial.

Gráfico 3: Número de secretarías de Estado por período presidencial.



Fuente: Análisis de los datos obtenidos de INMUJERES (2011a).

El Presidente de la República designa a los miembros del Gabinete. Únicamente el nombramiento para la jefatura de la Procuraduría General debe ser confirmado por el Senado. Habida cuenta de que se trata de nombramientos políticos, cabe llegar a la conclusión de que el Presidente y los partidos políticos tienen un fuerte impacto en el número de mujeres y hombres en estos puestos de categoría superior. El nivel de politización es una característica fundamental de la administración pública de México.

El análisis de las secretarías y subsecretarías encabezadas por mujeres de la Dirección de Participación Social y Política de INMUJERES en 2011 arroja los resultados siguientes¹⁹:

19 Análisis de las Secretarías y Subsecretarías encabezadas por mujeres en México, 2011 (INMUJERES, 2011).



PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

- 1 . Aunque las mujeres ocupan cada vez más puestos de liderazgo en la APF, aún no han alcanzado la paridad con los hombres en lo que se refiere a los puestos de mayor nivel y de adopción de decisiones;
- 2 . Aunque se han registrado progresos, la presencia de mujeres en puestos de adopción de decisiones no es proporcional al porcentaje de mujeres en el país (51,2%)²⁰.
- 3 . La presencia de mujeres en la APF y en puestos de adopción de decisiones tampoco refleja los logros de las mujeres en materia de educación; por ejemplo, casi la mitad de las personas que finalizan el nivel terciario en ciencia y tecnología son mujeres (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 2011)²¹.
- 4 . Según las estimaciones de INMUJERES, la proporción de mujeres en los puestos superiores de la APF es la siguiente:
 - El 34,3% de los puestos de enlace;
 - El 28,4% de los puestos de jefatura de departamento u homólogos;
 - El 25,3% de los puestos de subdirección de área u homólogos
 - El 19,9% de los puestos de dirección de área u homólogos;
 - El 16,4% de los puestos de dirección general adjunta u homólogos;
 - El 38,6% de los puestos de asesoría u homólogos;
 - El 9,3% de los puestos de auditoría u homólogos;
 - El 14,0% de los puestos de dirección general;
 - El 14,0% de los puestos de coordinación general u homólogos;
 - El 16,8% de los puestos de titular de unidad;
 - Únicamente el 13,5% de los puestos de subsecretaría de Estado u homólogos;
 - Únicamente el 15% de los puestos de secretaría de Estado u homólogos²².

La proporción de mujeres es menor del 30% en casi todos los niveles, lo cual parece indicar la falta de una reserva adecuada de mujeres para ocupar puestos superiores a fin de que haya cada vez más equilibrio de género. Solo hay una mayor proporción de mujeres en los puestos de asesoría u homólogos, y sería interesante analizar el perfil de estos puestos para comprender por qué concentran más mujeres.

Es evidente que la participación de mujeres en el nivel de subsecretaría de Estado es baja. En 2011 solo nueve secretarías de Estado tenían subsecretarías mujeres; la principal era la Secretaría de Economía, que tenía dos subsecretarías y dos subsecretarios (datos de INMUJERES, 2011). Los hombres ocupaban el 89% de los puestos de subsecretaría, mientras que las mujeres solo representaban el 11%.

Cabe destacar que las secretarías de Estado dirigidas por mujeres no necesariamente tenían más mujeres subsecretarías. Por ejemplo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, de las cuatro subsecretarías,

20 INEGI, *México en el mundo* (2011).

21 INMUJERES (2005, 2010).

22 Entrevistas a funcionarios y funcionarias de INMUJERES y *Análisis de las Secretarías y Subsecretarías encabezadas por mujeres en México, 2011* (INMUJERES, 2011a).



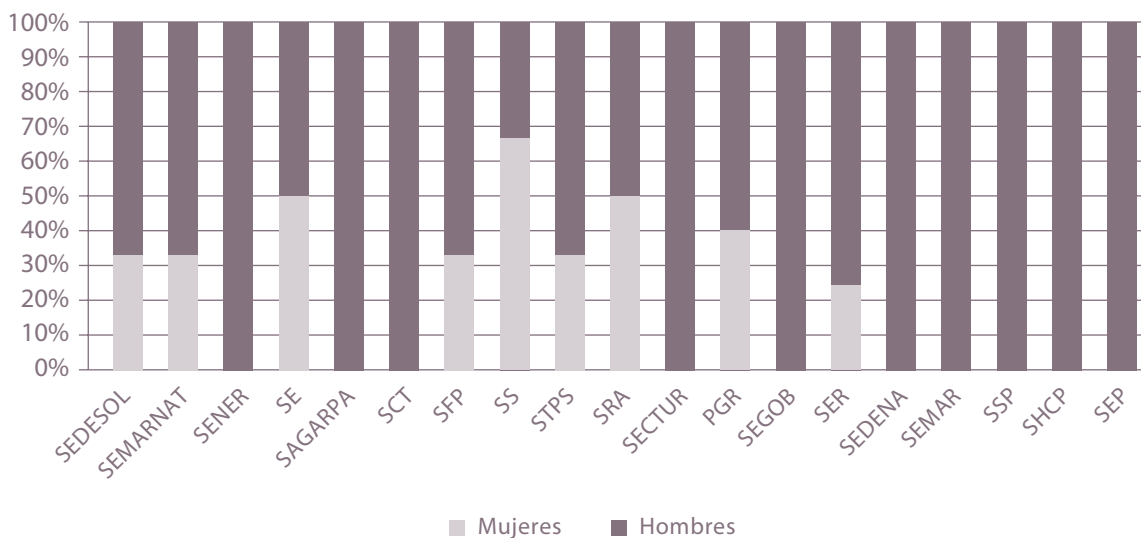
solo la de Relaciones Exteriores estaba ocupada por una mujer. En la Procuraduría General de la República había una subprocuradora, Patricia Bugarín Gutiérrez, de los cinco puestos homólogos. A continuación figuran otros datos relativos a cargos de liderazgo de segundo nivel:

- El mayor número de subsecretarías por entidad era dos;
- La Secretaría de Salud (SS) era la única secretaría de Estado que tenía una mayoría de subsecretarías en una proporción de dos a uno;
- La proporción de subsecretarios respecto de subsecretarías en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Social era de dos a uno;
- La Secretaría de Educación Pública tenía una gran proporción de mujeres, aunque ninguna subsecretaría.

SEGREGACIÓN DE GÉNERO POR SECTOR

El cuadro que figura a continuación muestra la distribución de mujeres en los puestos superiores de la APF.

Gráfico 4: Porcentaje de hombres y mujeres titulares de secretarías de Estado y subsecretarías en las entidades de la Administración Pública Federal, 2011



Fuente: Entrevistas a funcionarios y funcionarias de INMUJERES (2011).

En la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Educación Pública (SEP) no había secretarías ni subsecretarías. Estas secretarías, con excepción de la SEP, tradicionalmente se consideraban sectores “masculinos”. Además, la participación de la mujer era mayor en las siguientes Secretarías de Estado y Departamentos: Salud, Trabajo y Previsión Social, y Hacienda, todos los cuales eran sectores que en México tenían un alto porcentaje de mujeres.



PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Puede observarse que existe segregación de género en función del sector, pero aun en sectores con mayor presencia femenina no necesariamente se registra un equilibrio de género en los puestos superiores. Además del derecho de las mujeres de ocupar estos cargos, sería conveniente mejorar su presencia en la adopción de decisiones y su posibilidad de expresarse en ámbitos clave como el desarrollo rural y la educación para que contribuyan al cumplimiento de las obligaciones internacionales de México destinadas a mejorar los resultados en materia de género en estos ámbitos²³.

RESUMEN

Hay una discrepancia entre el número de mujeres en cargos de liderazgo, la proporción de mujeres que tienen cualificaciones profesionales y el número total de mujeres del país. Ello podría significar que México aún no aprovecha el potencial pleno de la fuerza de trabajo nacional en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos de alta calidad y, al menos a nivel nacional, todavía no tiene un “sector público representativo” en cuanto a equilibrio de género. En la sección siguiente se examinan algunas de las cuestiones de política subyacentes y los obstáculos a que hacen frente las mujeres para alcanzar su potencial pleno.

23 Por ejemplo, el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 trata de las mujeres y el desarrollo rural (CEDAW, 1979).



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

En esta sección se examinan las políticas fundamentales que afectan directa e indirectamente a la representación de la mujer en la Administración Pública Federal (APF) de México. Se analizan las políticas y leyes en orden cronológico para mostrar la evolución de la cuestión con el fin de indicar cómo respaldan la igualdad de género y determinar los desafíos y las deficiencias.

En México, el marco jurídico y programático de promoción del desarrollo con igualdad de género y empoderamiento de la mujer incluye el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) y el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD). La reforma constitucional de junio de 2011 incorpora todos los instrumentos internacionales en la Constitución, incluida la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer²⁴.

PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 dispone la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas y la eliminación de todas las formas de discriminación por motivos de género, principios que también constituyen la base de PROIGUALDAD (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. Disposiciones sobre género en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El PND incorpora una perspectiva de género, igualdad y eliminación de todas las formas de discriminación como cuestión transversal en la concepción de políticas públicas y se asigna una partida específica para la mujer en el presupuesto gubernamental.

Objetivo 6 del PND: Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

Objetivo 7 del PND: Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

Fuente: PROIGUALDAD (INMUJERES, 2008).

Posteriormente la APF estableció programas de apoyo a la igualdad de género²⁵. Además, desde 2008, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incluye un artículo específico sobre la promoción de la igualdad de oportunidades por medio de la incorporación de una perspectiva de género en todos los aspectos del diseño de programas²⁶.

24 Véase el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de México, <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion>.

25 Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (SEDENA); Programa para la Igualdad de Oportunidades (SEMAR); Programa "Hacia la Igualdad de Género y la Sustentabilidad Ambiental" 2007-2012 (SEMARNAT); Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2012 (Secretaría de Gobernación (SEGOB)); Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres (Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)); Programa para la Igualdad de Oportunidades (SFP). Asimismo, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 (STPS) establece el diseño de la Política para la Igualdad Laboral, en cuyo marco se creó la Norma mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2011).

26 Intervención de la Presidenta de INMUJERES en el 56º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (2012).



POLÍTICA DE IGUALDAD DE GÉNERO Y CONTEXTO LEGISLATIVO

Marcos normativos internacionales sobre igualdad de género

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979:

México ratificó esta Convención fundamental en 1981. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas examinó el sexto informe periódico de México en 2006 y señaló que:

“[s]i bien reconoce las iniciativas llevadas a cabo para aumentar la representación de las mujeres en la administración pública, el Comité observa con preocupación el reducido número de mujeres en puestos directivos, en particular a nivel municipal y en el servicio exterior”²⁷.

Por consiguiente, el Comité recomendó a México “que fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos [...] y que introduzca medidas especiales de carácter temporal”²⁸.

La orientación de este estudio de caso es federal y no municipal, pero esta observación y recomendación claramente destaca la representación insuficiente de mujeres en la administración pública a nivel municipal y recomienda la adopción de medidas concretas.

Plataforma de Acción de Beijing (1995): Esta iniciativa internacional fundamental, entre otras cosas, establece un programa de acción claro respecto de los objetivos estratégicos G relativos a la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones. Ello incluye adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones, y aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos. Incluye una sección de “Medidas que han de adoptarse” dirigida a los gobiernos y los organismo de las Naciones Unidas²⁹.

Marcos normativos regionales sobre igualdad de género

También hay una base sólida de políticas regionales sobre igualdad de género en la administración pública.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) de 1994:

Esta iniciativa regional establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos³⁰. Dispone (artículo 4) el derecho de las mujeres a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones³¹. La Convención no especifica especialmente la administración pública y parecer referirse más al derecho a votar, ser elegida y beneficiarse de los servicios públicos que al equilibrio de género en la APF.

27 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, 26 de agosto de 2006.

28 *Ibid.*

29 Véase <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.

30 Firmado por México el 4 de junio de 1995 y ratificado el 19 de junio de 1998.

31 Organización de los Estados Americanos (OEA), 1994. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) de 1994, Belém do Pará (Brasil): Organización de los Estados Americanos, <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.



El **Consenso de Brasilia** de 2010 fue un acuerdo entre los gobiernos que participaron en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe³² que se centró clara y firmemente en la mujer y la adopción de decisiones, a saber:

Acuerdo 1: Conquistar una mayor autonomía económica e igualdad en la esfera laboral.

Acuerdo 2: Ampliar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder.

Ambos acuerdos incluyen diversas medidas y disposiciones, incluidas:

- Adoptar políticas para ampliar las licencias parentales, así como otros permisos de cuidado de los hijos e hijas, incluidos permisos de paternidad irrenunciables e intransferibles, que permitan avanzar en la corresponsabilidad;
- Desarrollar políticas activas referidas al mercado laboral y el empleo productivo a fin de estimular la tasa de participación laboral de las mujeres y de la ocupación de puestos de poder y decisión por parte de las mujeres, con particular atención a las mujeres afrodescendientes, de los pueblos indígenas y jóvenes afectadas por la discriminación;
- “Impulsar y hacer cumplir leyes de igualdad laboral que eliminen la discriminación y las asimetrías de género, raza, etnia y orientación sexual en el acceso y permanencia al mercado laboral, en la toma de decisiones y en la distribución de las remuneraciones; establezcan mecanismos de presentación de quejas y determinen sanciones para las prácticas de acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral” (párrafo 1 g));
- “Impulsar y profundizar, en el sector público y privado, en la adopción de sistemas de gestión de igualdad de género que promuevan la no discriminación de las mujeres en el empleo, la conciliación de la vida profesional, privada y familiar, y la prevención y erradicación de todas las formas de violencia de género en el ámbito laboral, principalmente el acoso sexual y otras formas de asedio en el espacio laboral” (párrafo 1 o));
- “Adoptar [...] medidas [...], incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia [...] en todos los poderes del Estado, en los regímenes especiales y autónomos [y] en los ámbitos nacional y local [...]” (párrafo 3 b)).

Así pues, el Consenso de Brasilia de 2010 establece compromisos regionales claros en materia de igualdad de género en la adopción de decisiones, el lugar de trabajo y la administración pública, pues esta forma parte de uno de los tres poderes del Estado.

En la sección siguiente se analizan la legislación y las políticas nacionales de género.

Legislación y políticas nacionales de género

Como se muestra a continuación, se han registrado avances en lo que se refiere a la legislación y las políticas de conformidad con los compromisos internacionales y regionales.

La **Ley del Instituto Nacional de las Mujeres (2001)** promueve la no discriminación y la igualdad de oportunidades y resultados entre hombres y mujeres.

32 http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

La **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003)** establece las principales directrices sobre la no discriminación en México, así como principios generales, pero también exige que los órganos gubernamentales participen activamente en la eliminación de la discriminación. La Ley dispone que los siguientes actos son comportamientos discriminatorios:

“Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole” y “[n]egar o condicionar el derecho de participación política [...], así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno [...]” (artículo 9).

La **Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006)** es la ley nacional de igualdad de género más importante. Tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Contempla el establecimiento de un Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres integrado por organismos federales y de los estados y coordinado por INMUJERES, así como la formulación de un Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El artículo 12 dispone que corresponde al Gobierno Federal garantizar la igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como medidas de acción afirmativa.

El artículo 34 dispone que los órganos públicos deberán adoptar medidas para evitar la segregación de las personas por razón de su sexo, del mercado de trabajo, y establecer estímulos y certificados de igualdad que se concederán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.

Por consiguiente, la Ley aborda directamente la cuestión de la igualdad de género en la administración pública, aunque no disponga concretamente la distribución equilibrada entre mujeres y hombres.

El **Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007)** se firmó el 8 de marzo de 2007. Su propósito es garantizar condiciones equitativas para el ejercicio pleno de los derechos y la participación de las mujeres y los hombres en todas las esferas de la vida económica, política y social. Se invitó a la gobernación de todos los estados a que lo firmaran y se comprometieran a ejecutar los programas contra la desigualdad mencionados en el Acuerdo.

La **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007)**, en sus artículos 10 y 11, define la violencia en el lugar de trabajo como la que se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en

“un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad [...] e] incluye el acoso o el hostigamiento sexual”³³.

La negativa a contratar a una mujer o a respetar el ejercicio de sus derechos en el empleo o las condiciones generales de trabajo, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación por razones de género se consideran violencia en el lugar de trabajo. Se trata de una definición clara y un rechazo explícito del acoso sexual³⁴.

33 Artículo 10 de Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Gobierno de México, 2007b).

34 Actualmente se están elaborando el programa y la reglamentación de la vigilancia de la aplicación de la Ley.



El artículo 60 dispone que “[s]erá causa de responsabilidad administrativa el incumplimiento de esta ley y se sancionará conforme a las leyes en la materia”. Esta Ley incluye la reglamentación del control de las funciones del poder ejecutivo federal, los estados y los municipios que deben cumplirla, y las relaciones entre sus órganos.

Como se muestra a continuación, esta Ley ha provisto una base clara para una iniciativa singular de la APF. Aunque no estipula directamente el equilibrio de género, aborda un probable obstáculo para el logro del potencial de las mujeres en la APF.

La **Norma mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres (2009)**³⁵ es un instrumento de certificación que requiere que organizaciones públicas y privadas adopten prácticas e indicadores para demostrar su cumplimiento de las leyes sobre igualdad, no discriminación y seguridad social. Deben proveer un entorno laboral adecuado, libertad sindical y acceso al trabajo a mujeres y hombres, tanto en empresas privadas como en organismos y entidades públicas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, independientemente de su tamaño o actividad, en todo el territorio mexicano³⁶.

En el capítulo 3 se establece la obligación de cumplir los siguientes requisitos:

- 1 . Anuncios de vacantes u ofertas de trabajo expresados con lenguaje no sexista y libres de cualquier tipo de expresión discriminatoria;
- 2 . Prohibición explícita de exámenes de no gravidez y de VIH/SIDA como requisito de contratación;
- 3 . Contar con políticas, programas y mecanismos de prevención, atención y sanción de las prácticas de violencia laboral.

En virtud de la Norma, se otorgan puntos adicionales a las organizaciones si cuentan con alguna de las certificaciones siguientes:

- 1 . Modelo de Equidad de Género (INMUJERES);
- 2 . Modelo de Reconocimiento por la Cultura de la No Discriminación (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED));
- 3 . Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo” (STPS);
- 4 . Empresa Familiarmente Responsable (STPS).

La Norma destaca la mejora del desempeño y los beneficios económicos que la certificación puede brindar a las organizaciones:

- ✓ Aprovechar el potencial creativo de los empleados como resultado de un buen entorno laboral;
- ✓ Aprovechar el talento mediante el equilibrio entre la proporción de mujeres y de hombres en la organización;
- ✓ Reducir la rotación de personal y el absentismo debido a una mayor lealtad y un mayor sentido de la responsabilidad;
- ✓ Reducir los gastos de inducción y capacitación como resultado de la menor rotación de personal;
- ✓ Mejorar la calidad y reducir los errores y accidentes en el lugar de trabajo mediante la reducción del estrés innecesario, un mejor entorno laboral y mayor lealtad a la organización;

35 Gobierno de México (2009).

36 <http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/igualdad%20laboral/2.%20Norma%20mexicana%20para%20la%20igualdad%20laboral.pdf>.



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

- ✓ El uso de la etiqueta de “Igualdad laboral entre mujeres y hombres” en productos, documentos y elementos de imagen institucional ofrece ciertas ventajas de comercialización respecto de las empresas que no están certificadas por la Norma, como lo hacen las certificaciones de “Comercio justo” o semejantes, pues los clientes valoran el compromiso de una organización con la equidad en el empleo. La certificación también es valorada a nivel internacional y en algunas licitaciones.

Mecanismo nacional de género

Esta sección describe brevemente a los principales actores.

El **Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)** se encarga de la aplicación de la política nacional de igualdad de género. Es el órgano público al que se ha encomendado la institucionalización e incorporación de una perspectiva de género en todas las medidas adoptadas por el Estado mexicano. Promueve y alienta el establecimiento de las condiciones relativas a la lucha contra la discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato, incluida la participación de la mujer en condiciones de igualdad en la vida política, cultural, económica y social de la nación³⁷.

El **Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres** es el marco institucional (un conjunto de estructuras, relaciones, métodos y procedimientos) que los organismos y entidades de la APF establecen para la colaboración mutua, con organizaciones de los distintos grupos sociales y con las autoridades de los estados, el Distrito Federal y los municipios, con el fin de emprender acciones acordadas en conjunto para la promoción y el logro de la igualdad entre mujeres y hombres³⁸. El Sistema, coordinado por INMUJERES, incluye 41 organismos federales que, junto con el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD), constituyen el marco normativo e institucional para la incorporación de una perspectiva de género en la APF³⁹.

Se han establecido 11 unidades de género en organismos de la APF y, al momento de la redacción del presente informe, 40 entidades tienen un mecanismo interno de coordinación para abordar las cuestiones de género. Así pues, se han realizado progresos considerables en cuanto al fortalecimiento del mecanismo nacional de género y su adopción por los estados. Esto es importante, pues crea un marco propicio a nivel nacional e institucional para ocuparse del equilibrio de género y las cuestiones subyacentes.

37 Instituto Nacional de las Mujeres, <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/ique-es-el-inmujeres/quienes-somos>.

38 Los gobiernos de los estados y del Distrito Federal coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con el Instituto o, en su caso, con las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional. Asimismo, planearán, organizarán y desarrollarán, en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de igualdad entre mujeres y hombres, procurando su participación programática en el Sistema Nacional.

39 Objetivos estratégicos: 1) institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal, y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la Unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado; 2) garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación; 3) garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil; 4) garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; 5) fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género; 6) potenciar la agencia económica de las mujeres en favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo; y 7) impulsar el empoderamiento de las mujeres y su participación y representación en espacios de toma de decisiones.



ESTATUTOS, LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS RELATIVOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En México se han promulgado distintas leyes y reglamentaciones que rigen la administración pública, como la **Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1946)**, el **Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1947)** y la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)**. Estas han sentado las bases del sistema actual. Tal vez parcialmente debido al hecho de que se promulgaron entre la década de 1940 y la de 1970, estas leyes y reglamentaciones no incorporan una perspectiva de género ni contienen artículos que promuevan la participación de la mujer en la APF en condiciones de igualdad, mucho menos medidas de acción afirmativa. A continuación se describen las principales leyes recientes.

La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)** es importante porque constituye el primer intento de descentralizar parcialmente las decisiones de gestión, y porque determina las obligaciones y las responsabilidades de las secretarías y los organismos gubernamentales y del funcionariado. No obstante, no incluye elementos de igualdad o equidad de género para promover la inclusión de la mujer, por ejemplo en el artículo 14, que dispone la organización de los puestos de liderazgo.

Según el sitio web del Servicio Profesional de Carrera, que depende de la SFP, la **Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003)**, promulgada más recientemente, se basa en los tres factores siguientes:

- La globalización: México es el único país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) cuyo gobierno no cuenta con un sistema basado en el mérito⁴⁰;
- Una administración centrada en las personas, fundamentada en el principio del mérito y orientada a los resultados;
- La coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo en favor de una “administración pública moderna” que funcione mejor en beneficio de la sociedad mexicana⁴¹.

La **Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003)** reglamenta el **Servicio Profesional de Carrera (SPC)** en la APF. El SPC garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso en la función pública basado en el mérito por medio de las siguientes directrices para la gestión de la administración y de los recursos humanos por el Gobierno:

- 1 . Contratación por medio de concursos abiertos, un proceso de selección institucional basado en el mérito y la igualdad de oportunidades;
- 2 . Seguridad en el trabajo basada en el mérito;
- 3 . Divulgación de las normas institucionales pertinentes y promoción de una cultura de honestidad, así como el logro de los objetivos institucionales⁴².

Todas estas directrices son positivas para hombres y mujeres. No obstante, las prácticas basadas en el mérito pueden ser especialmente atractivas para las mujeres, que podrían no tener el mismo acceso a redes y conexiones políticas que los hombres, pero que aparentemente tienen cualificaciones educacionales al menos del mismo nivel. Tampoco en este caso hay disposiciones específicas sobre género a

40 México es miembro de la OCDE desde el 18 de mayo de 1994.

41 Véase el sitio web <http://www.spc.gob.mx>.

42 *Quinto Informe de Gobierno*, Presidencia de la República de México (2011).



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

pesar de que la Ley es posterior a las principales iniciativas mundiales importantes al respecto, como la Plataforma de Acción de Beijing.

El sistema de Servicio Profesional de Carrera consta de los siguientes subsistemas, que no requieren explicación:

- 1 . Planificación de los recursos humanos;
- 2 . Contratación;
- 3 . Desarrollo profesional;
- 4 . Capacitación y certificación de competencias, que también aborda la igualdad de oportunidades de capacitación de mujeres y hombres;
- 5 . Evaluación del desempeño;
- 6 . Despidos;
- 7 . Vigilancia y evaluación.

Todas estas esferas son importantes y afectan directamente al acceso de hombres y mujeres a la APF y a sus perspectivas de carrera en ella. Por esta razón sería importante emprender un análisis de género sistemático y pormenorizado de las disposiciones para evaluar si hay alguna que afecte a las mujeres más negativamente que a los hombres. Un ejemplo podría guardar relación con los criterios de ascenso que dan importancia particular a la antigüedad en el servicio, que muchas veces favorecen a los hombres ya que tienen menos interrupciones en sus carreras que las mujeres. Del mismo modo, si se organiza la capacitación de manera tal que dificulta el acceso de las mujeres en función de los horarios y la ubicación, entre otras cosas, ni siquiera se cumplirán las cuotas de participación.

Como muchas leyes mexicanas, esta Ley está redactada en un lenguaje masculino; por ejemplo, siempre se hace referencia a los puestos y las vacantes en el género masculino⁴³.

Aunque la contratación de mujeres en la APF en igualdad de condiciones se basa en un marco jurídico sólido, en México las principales disposiciones normativas se encuentran en la legislación internacional, regional y nacional de igualdad de género en el empleo. Estas aún no se han integrado plenamente en las políticas de la administración pública ni en esferas críticas como la contratación, los ascensos, la remuneración y el conjunto de prestaciones, y la capacitación. Todas ellas tienen repercusiones distintas en mujeres y hombres, y las mujeres podrían verse desfavorecidas, incluso sin intención, por políticas que no tienen en cuenta las cuestiones de género. En consecuencia, hay una brecha normativa entre la administración pública, que debe actualizarse para incluir la igualdad de género, y la legislación sobre empleo.

Los organismos internacionales y la sociedad civil tienen los conocimientos técnicos especializados para prestar apoyo a este proceso y en las secciones siguientes se analizarán algunos programas destinados a apoyar las disposiciones sobre igualdad de género que tienen repercusiones en la representación y el liderazgo de la mujer.

43 En este sentido, debe diferenciarse entre el lenguaje utilizado en la legislación, en que todos los términos, como "secretario", "director" y "presidente", figuran en el género masculino, y el lenguaje no sexista que promueven el Programa de Cultura Institucional y el Modelo de Equidad de Género, invitando a las instituciones a utilizar un vocabulario incluyente y no discriminatorio. La Oficina del PNUD en México, en colaboración con la Secretaría del Interior e INMUJERES, ha producido publicaciones para contribuir a la inclusión de una perspectiva de género y a la eliminación de los estereotipos de género en la administración pública de México. Véase http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&id_article=1965.



DESAFÍOS Y OBSTÁCULOS PARA LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

Como se mencionó al comienzo de este estudio de caso, el aumento de la participación de la mujer en puestos de liderazgo y adopción de decisiones en la administración pública es un proceso lento, y la APF en general sigue teniendo una proporción insuficiente de mujeres. Las entrevistas realizadas a mujeres representantes de organizaciones internacionales que trabajan en México, funcionarios y funcionarias de la APF, académicos y académicas, y miembros de organizaciones de la sociedad civil destacan algunos obstáculos con los que se enfrentan la APF y las mujeres en sus intentos por acceder a puestos de alto nivel. A continuación se enumeran algunos de estos obstáculos:

- 1 . Falta de datos;
- 2 . Bajo nivel de empoderamiento de la mujer en la APF;
- 3 . Jornadas laborales de más de diez horas;
- 4 . Incompatibilidad entre la vida personal, familiar e institucional;
- 5 . Doble jornada laboral (empleo y hogar);
- 6 . Cultura de "sacrificio" en la APF;
- 7 . Escasez de guarderías y escuelas de jornada completa para niños;
- 8 . Programas institucionales que sólo tratan de cambiar la cultura pero no modifican la estructura;
- 9 . Acoso sexual;
- 1 0. Vulnerabilidad laboral cada vez que cambia el personal directivo y alta rotación en la administración pública;
- 1 1. Resistencia al concepto de cuotas.

Estos obstáculos se analizan en mayor detalle a continuación. Algunas cuestiones, como el acoso sexual y la falta de apoyo a la conciliación del trabajo y la vida familiar, afectan principalmente a las mujeres. Otras afectan a hombres y mujeres, pero perjudican más a las mujeres debido a los papeles de género en los ámbitos privado y público.

Obtener datos centralizados, fiables y actualizados es un desafío. Sigue siendo necesario obtener datos empíricos y realizar un análisis más exhaustivo de las tendencias. Deberían redoblarse los esfuerzos por fortalecer la producción de indicadores de género⁴⁴.

Bajo nivel de empoderamiento de la mujer en la Administración Pública Federal. Las mujeres no suelen organizarse para proteger sus derechos o fomentar la creación de una masa crítica que les permita hacer valer sus derechos. Algunas creen que tienen acceso a cargos porque son protegidas de alguien, y por consiguiente no tienen derechos ni pueden plantear exigencias. Todo esto es desmoralizador y socava la solidaridad con otras mujeres profesionales debido a la falta de confianza en sí mismas.

44 El informe regional *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* (publicado en 2009 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el PNUD) y el documento *Conciliación con corresponsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?* (publicado en 2009 por el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, a través de su Área de Práctica de Género) tienen por objeto contribuir al debate, constituyen un punto de inflexión de la documentación y ofrecen ejemplos de buenas prácticas y recomendaciones disponibles actualmente para avanzar en la cuestión de la conciliación en América Latina y el Caribe.



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

Jornadas laborales de más de diez horas. Se trata de una cuestión importante en la APF de México: los puestos superiores entrañan jornadas laborales de más de diez horas. Parece no existir el concepto de eficiencia; por el contrario, se considera que cuanto más tiempo pasa alguien en la oficina, mejor trabajador debe ser. Por lo tanto, si una funcionaria es madre o está por contraer matrimonio, debe considerar cuidadosamente si puede seguir trabajando y muchas veces hasta abandona la APF.

Incompatibilidad entre la vida personal, familiar e institucional. Esta cuestión está relacionada con la anterior. Si tienen que cumplir jornadas laborales de más de diez horas, las mujeres no pueden prestar la debida atención a sus hijos e hijas, su pareja o cónyuge, ni su vida personal. La mayoría de las responsabilidades domésticas recaen en ellas debido a los roles tradicionales de género. Los hombres pueden trabajar muchas horas, lo que se considera normal, mientras que las mujeres se sienten insatisfechas, e incluso culpables, porque no le dedican tiempo suficiente a sus hijas e hijos, les llevan al trabajo con ellas o no pueden asistir a actividades escolares, por ejemplo. Si son solteras, el precio que deben pagar es dedicar todo su tiempo al trabajo y redoblar los esfuerzos por mantener el empleo. Varias mujeres entrevistadas dijeron que, por ser solteras, debían trabajar muchas horas y les habían dicho que no tener obligaciones familiares significaba que tenían tiempo libre para dedicar a su trabajo.

Se trata de un obstáculo importante, tal vez el más frecuente, pues la dificultad de conciliar el trabajo con la vida personal, familiar y laboral muchas veces impide que las mujeres lleguen a puestos superiores.

Doble jornada laboral (empleo y hogar). Las mujeres siguen trabajando una jornada laboral doble. Según la **Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2003-2009**, una encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las mujeres trabajan 700,6 millones de horas en tareas relacionadas con actividades productivas, mientras que los hombres lo hacen 1.405 millones de horas⁴⁵. No obstante, la proporción se invierte cuando se añade el tiempo dedicado a tareas domésticas no remuneradas, pues esas cifras ascienden a 2.309,2 millones de horas de trabajo de las mujeres y 1.812,6 millones de horas de los hombres. Las actividades domésticas no remuneradas que más tiempo insumen son la cocina y la alimentación, pero la actividad doméstica que tiene mayor valor económico es el apoyo y cuidado de personas dependientes. En las mujeres de la APF se registra el mismo patrón.

Una cultura de sacrificio. Esta es otra de las características de la APF de México. No disfrutar los derechos, tener largas jornadas laborales, no gozar de las vacaciones y relegar la vida personal y familiar forman parte del denominado perfil ideal de los hombres y mujeres que trabajan en la APF, y por todas las razones mencionadas, afectan más negativamente a las mujeres.

Escasez de guarderías y escuelas de jornada completa. Según una encuesta sobre la cultura institucional en la APF realizada por INMUJERES en 2008, solo el 27% de las mujeres no tenía hijos o hijas; el 49,9% tenía uno o dos (1,6 en promedio) y el 23% tenía tres o más. Los resultados de esta encuesta también indican que el número de jefes de familia aumenta en proporción directa con el nivel jerárquico. Teniendo en cuenta este dato y las largas jornadas laborales, hay una necesidad urgente de modificar los horarios de las escuelas y las guarderías que brindan servicios y seguridad adecuados a los niños y niñas mientras sus madres trabajan. La licencia de paternidad se otorga solo en unos pocos departamentos y secretarías.

Programas institucionales que sólo tratan de cambiar la cultura pero no modifican la estructura. En los últimos cinco años no se ha registrado interés especial en promover programas destinados a alcanzar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres dentro de las oficinas y los organismos

45 INEGI (2011).



públicos. Aunque estos esfuerzos han sido muy importantes, no han logrado cambios significativos en las estructuras de acceso. No especifican las estrategias que deberían adoptar estos organismos para equilibrar el acceso de las mujeres a puestos de categoría superior. Con excepción de los protocolos relativos al acoso sexual, cuya aplicación se ha estandarizado en las secretarías de Estado, la mayoría de estas secretarías tienen libertad para optar por las estrategias sobre días de trabajo, licencias y comunicación incluyente que deseen.

Violencia, hostigamiento y acoso sexual. Estas siguen siendo prácticas reiteradas en la APF e inhiben la participación de las mujeres, pues muchas de ellas que han sufrido la presión que causan estos comportamientos terminan renunciando debido a la falta de mecanismos adecuados de denuncia. Casi todas las personas entrevistadas manifestaron que el problema del acoso es serio, aunque los mecanismos de denuncia, cuando existen, en la práctica casi no funcionan o son poco utilizados por las funcionarias. La cuestión se plantea cada vez más y la Secretaría del Interior, por ejemplo, ha encabezado con INMUJERES la realización de interesantes campañas federales para despertar la conciencia acerca del sexismo y la discriminación y promover la diversidad en el lugar de trabajo⁴⁶.

El Instituto Politécnico Nacional (IPN) ha creado mecanismos de prevención y realizado campañas sobre la no violencia desde 2007 con objeto de erradicar la violencia en la comunidad estudiantil. Martha Tronco, coordinadora del Programa Institucional de Gestión con Perspectiva de Género del IPN, recordó que la campaña por la no violencia se había iniciado en 2007 en la comunidad del Politécnico y había generado un conjunto de denuncias formales que obligó al IPN a intervenir. Agregó que se había brindado atención, orientación y asesoramiento a las personas que habían presentado denuncias formales de acoso.

Dado que aumentó el número de denuncias, el 5 de septiembre de 2008 se emprendió una campaña con INMUJERES, basada en la importancia de reconocer el acoso en el empleo y la escuela. Se concibieron tres procesos, para la prevención, la atención y la penalización. Además, se estableció un Comité de Prevención y Atención al Hostigamiento Sexual para erradicar el acoso en el IPN.

Así, el IPN diseñó un medidor de violencia que mostraba los niveles de violencia que podían existir en una relación de pareja. El medidor ha tenido tanto éxito que la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y otras instituciones han solicitado el modelo para utilizarlo. Además, la SEP, junto con ONU-Mujeres e INMUJERES, suministró a todo- el estudiantado de nivel básico 15 millones de medidores de violencia más pequeños.

Vulnerabilidad laboral cada vez que cambia el personal directivo y alta rotación en la Administración Pública Federal. Los cambios en los niveles superiores entrañan un riesgo para los hombres y mujeres que ocupan puestos clave en la APF. La cultura de sacrificio examinada está estrechamente vinculada con la fidelidad al jefe de turno, que reúne a un equipo de empleados de confianza.

Existe una firme resistencia al concepto de cuotas y poca comprensión acerca de qué entrañan las medidas de acción afirmativa. A pesar del marco internacional, las políticas de discriminación positiva o las medidas especiales para promover la igualdad de género en la administración pública no suelen

46 El Gobierno Federal es uno de los principales ejecutores de campañas de comunicación a nivel nacional. Se han presentado propuestas sobre la promoción de contenidos que reflejen de forma respetuosa e igualitaria la participación de mujeres y hombres en todos los ámbitos por medio de manuales de concienciación y criterios e instrumentos para la evaluación e incorporación de una perspectiva de género en las campañas. Estos son productos del proyecto Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México, que desde 2007 ha procurado reforzar la institucionalización y la incorporación de una perspectiva de género en las políticas públicas y contribuir a la compatibilidad de la legislación federal, estatal y municipal.



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

utilizarse suficientemente o se aplican solo en parte, socavando así los esfuerzos y el impacto generales. La discriminación positiva exige un enfoque integral para abordar las limitaciones y los obstáculos actuales, que van más allá de la contratación, como las políticas de retención del personal, los horarios de trabajo flexible, los regímenes de trabajo a tiempo parcial, la mejora de la conciliación entre el trabajo y la vida familiar, la armonización de los niveles de remuneración, y la elaboración y ejecución de programas de capacitación selectivos.

Estos son los principales obstáculos señalados por las personas entrevistadas sobre el acceso de mujeres a los puestos de categoría superior de la administración pública. A continuación se resumen las conclusiones de un importante estudio realizado por INMUJERES, que brindan un panorama de las cuestiones que afectan al acceso de las mujeres a puestos superiores de la APF⁴⁷.

- 1 . Existe una cultura de discriminación dentro del aparato estatal, los partidos políticos, los sindicatos y otras organizaciones sociales que impide el acceso de la mujer a los ámbitos de influencia y su participación en estos. A pesar de las características positivas que las mujeres han demostrado en la ejecución de tareas públicas, aún se considera que no están cualificadas para adoptar decisiones. Esta cultura de discriminación se basa en dos supuestos. El primero es que las mujeres están insuficientemente capacitadas y mal preparadas, y suelen trabajar en puestos de limitado ámbito de gestión y no manejan un presupuesto autónomo; y el segundo es que prefieren dedicar su tiempo a sus hijos e hijas o a su vida personal. Esto puede ser cierto en algunos casos, como lo es para los hombres, pero ambos supuestos obstaculizan el acceso de las mujeres a cargos de influencia. Además, las mujeres son las primeras en verse afectadas en épocas de crisis (entre otras cosas, debido a reducciones de personal, reestructuraciones y la tendencia a no denunciar la discriminación para no perder el empleo).
- 2 . Muchas veces se subestiman las capacidades y contribuciones de las mujeres al ejercicio del poder y la gestión políticos. Aunque se considera que las mujeres no están cualificadas, las estadísticas demuestran lo contrario. Según la Encuesta sobre el Perfil Sociodemográfico de la Administración Pública Federal realizada por INMUJERES en 2008, el 36,5% de las mujeres y el 32,8% de los hombres habían completado una licenciatura; y el 7% y el 5,9%, respectivamente, una maestría.
- 3 . En México, las mujeres constituyen el 52% de la población y su participación en la educación superior es significativa. De 2,6 millones de estudiantes matriculados, el 50,3% son mujeres y el 49,7% son hombres⁴⁸. No obstante, en la administración de la educación superior hay segregación de género en los puestos de adopción de decisiones en los temas tradicionalmente femeninos, como la literatura y la filosofía.
- 4 . No hay mecanismos permanentes para promover la participación de la mujer y desarrollar una cultura institucional que reconozca las realidades diversas y específicas de hombres y mujeres. Como se analiza en la sección siguiente, no existe un mecanismo para modificar la estructura actual de la administración pública y promover el acceso de mujeres a puestos mayor categoría. Todos los esfuerzos se concentran en la creación de una cultura de equidad que, aunque es muy importante, no basta por sí sola para aumentar el acceso de las mujeres a puestos de liderazgo.

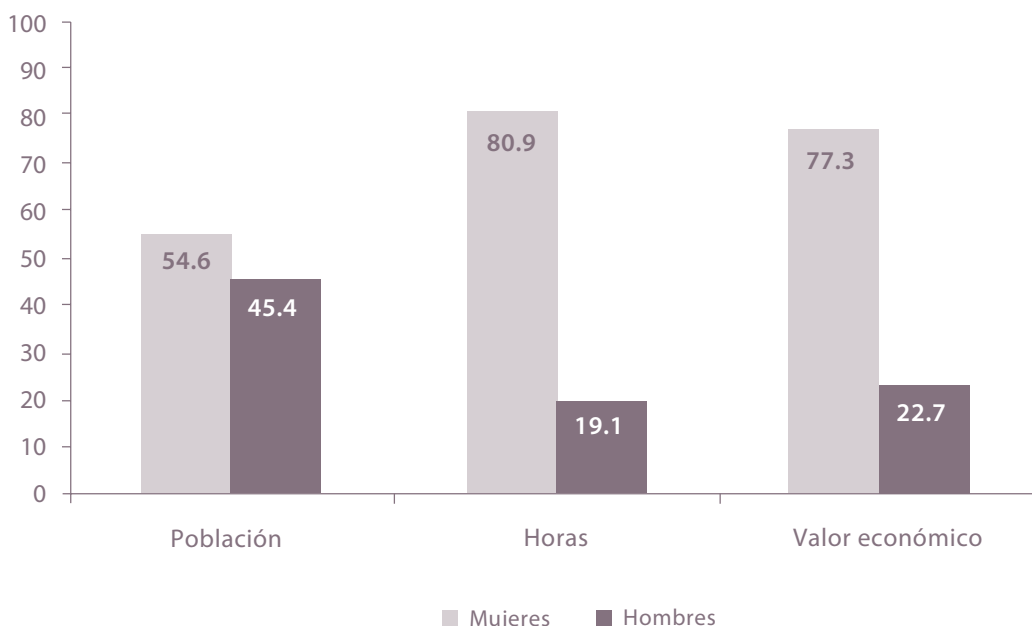
47 INMUJERES, 2002, *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*, http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-SitiosTemasInteres/Mujeres-Publicaciones-estaticos/Cultura_institucional_y_equidad_de_genero.pdf.

48 INEGI, *Mujeres y hombres en México 2010*, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf.



5 . La gran mayoría de las personas encuestadas estuvo de acuerdo en que era extremadamente difícil para las mujeres cumplir su papel como funcionarias de la administración pública al mismo tiempo que su papel en la familia porque los horarios de trabajo no se ajustaban a sus necesidades como madres. El horario de trabajo prolongado era un problema, porque obligaba a las mujeres a optar entre la vida pública o privada. El gráfico siguiente muestra la distribución por sexo del trabajo doméstico no remunerado.

Gráfico 5: Distribución del trabajo doméstico no remunerado por sexo, porcentajes promedio, 2003-2009



Fuente: Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares, INEGI (2009).

Es alentador destacar que el Gobierno ha tomado nota de todas estas cuestiones, que han servido de base a la formulación de las estrategias y los planes gubernamentales que se examinan en la sección siguiente.

PROGRAMAS E INICIATIVAS DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA APF

A continuación se describen los principales programas destinados a transformar las instituciones públicas para permitir el acceso incluyente y en igualdad de condiciones de mujeres y hombres.

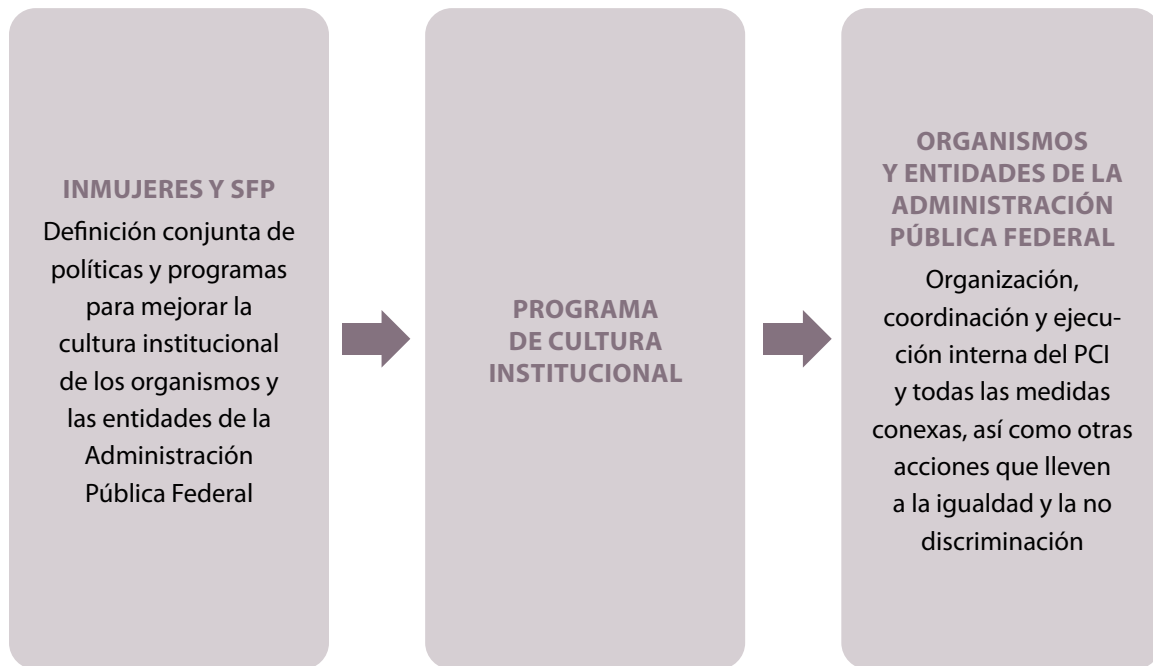
Programa de Cultura Institucional (PCI)⁴⁹. El Programa de Cultura Institucional de la Administración Pública Federal se puso en marcha en 2009 para promover la igualdad de género en la cultura institucional de la APF. El ámbito de ejecución del PCI incluye todos los organismos y entidades de la APF. INMUJERES y la SFP son las instituciones gubernamentales encargadas de su funcionamiento⁵⁰. El siguiente gráfico muestra cómo los distintos organismos trabajan en conjunto para ejecutar el programa.

49 Programa de Cultura Institucional, INMUJERES (2009a).

50 El siguiente vídeo provee más información sobre el PCI: <http://www.youtube.com/watch?v=yzjZijoliP4>.



Gráfico 6. Programa de Cultura Institucional



Fuente: Programa de Cultura Institucional, INMUJERES (2009a).

En el marco de esta iniciativa, que aborda directamente el tema de este estudio de caso, se creó una red de enlaces de género, que incluye representantes de 258 instituciones públicas. Al momento de redactarse el presente informe, 222 de estas habían ejecutado su plan de acción del PCI para promover la incorporación de una perspectiva de género por medio de más de 350 medidas.

Objetivos estratégicos del PCI:

- 1 . Incorporar la perspectiva de género en la cultura institucional para guiar a la APF hacia el logro de resultados dentro y fuera de sus dependencias.
- 2 . Lograr un clima laboral que permita a la APF tener mejores resultados, dentro y fuera de sus dependencias, en beneficio de la ciudadanía.
- 3 . Lograr una comunicación incluyente, dentro y fuera de la APF, que promueva la igualdad de género y la no discriminación.
- 4 . Lograr una selección de personal basada en capacidades y aptitudes, sin discriminación de ningún tipo.
- 5 . Contar con una APF donde los salarios y prestaciones se otorguen sobre la base de criterios de transparencia e igualdad, con el fin de eliminar las brechas entre mujeres y hombres.
- 6 . Asegurar la creación de mecanismos de ascenso vertical justos y mecanismos horizontales que propicien el desarrollo de las capacidades de todas las personas que trabajan en la APF. Lograr una capacitación y formación profesional que promueva el desarrollo de competencias técnicas y de actitudes para incorporar la perspectiva de género en el otorgamiento de bienes y servicios públicos.
- 7 . Garantizar la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional entre el personal de la APF.



- 8 . Establecer mecanismos para eliminar prácticas de hostigamiento, acoso sexual y discriminación dentro de la APF (un logro fundamental a este respecto es la creación de un protocolo sobre el hostigamiento y acoso sexual en todas las entidades públicas, dando visibilidad a la cuestión en el programa gubernamental (véase el recuadro a continuación).

Recuadro 2: Protocolo sobre acoso sexual en la Administración Pública Federal

Uno de los temas del PCI que ha despertado mayor interés ha sido el del hostigamiento y acoso sexual. Ciento nueve organismos se han comprometido a aplicar protocolos o programas para abordar la cuestión, que actualmente se considera un delito que tiene efectos negativos en el entorno laboral y en la vida privada y la estabilidad familiar de la víctima. A comienzos de este año, se introdujo el Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual. Este Protocolo es el resultado del diagnóstico de cultura institucional realizado por INMUJERES y la SFP, que detectó 25.728 casos de acoso sexual y en que el 15% de las mujeres y el 5,3% de los hombres empleados en la APF informaron de que habían sido víctimas de acoso sexual.

Entre los objetivos del Protocolo figuran los siguientes:

- Establecer un proceso para la prevención, atención y sanción de casos de hostigamiento y acoso sexual;
- Generar un programa de quejas que garantice la confidencialidad de los casos;
- Crear una instancia colegiada que dirima los asuntos relacionados con el hostigamiento y acoso sexual.

El propósito del Protocolo es contribuir a la sensibilización de las y los servidores públicos y contribuir de forma significativa a la generación de una política institucional y establecer procedimientos claros, confidenciales e imparciales⁵¹.

Estos objetivos estratégicos abordan claramente muchas de las cuestiones planteadas en las investigaciones de INMUJERES y en las entrevistas realizadas para este estudio de caso, como la cultura de trabajo discriminatoria y el desequilibrio entre el trabajo y la vida familiar. También abordan cuestiones como la brecha de género en las remuneraciones y la contratación y ascenso del personal.

El PCI tiene por objeto incorporar una perspectiva de género y responder a la discriminación y no ser una intervención concertada y estratégica para aumentar el número de mujeres en puestos de adopción de decisiones y mejorar la paridad de género, aunque una fase futura del programa podría tomar estos temas como eje. El PCI es una estrategia importante y necesaria del Gobierno Federal para transformar las instituciones públicas mexicanas en lugares de trabajo más humanos, aumentar la productividad y contribuir a reducir la desigualdad entre mujeres y hombres⁵². El PCI es la primera iniciativa federal que incluye una perspectiva de género en la estructura de la APF y ha sido concebido por el Estado de México para fomentar un cambio fundamental en las relaciones laborales entre mujeres y hombres en las instituciones gubernamentales.

51 *Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual* (INMUJERES, 2009b), http://www.inah.gob.mx/images/stories/Transparencia/2011/protocolo_vs_abuso_sexual.pdf.

52 Institutional Culture Programme. INMUJERES (2009b) <http://www.inmujeres.gob.mx/sala-de-prensa/inicionoticias/381-onu-reconoce-programa-de-cultura-institucional-como-uno-de-los-mejores-de-al.html>



Recuadro 3. Programa de Cultura Institucional: una estrategia innovadora

El PCI presta apoyo a 57 instituciones y departamentos por medio de la incorporación de una perspectiva de género, cursos obligatorios sobre cuestiones de género, actividades de comunicación para prevenir la violencia de género, la promoción de un sistema de puntos para evaluar el compromiso institucional, y actividades de promoción en favor de la movilidad horizontal y vertical. También incluye un sistema sólido de vigilancia y evaluación.

“Este programa, además de ser pionero en América Latina, propone desarrollar políticas incluyentes y de igualdad en aspectos estratégicos como son la planeación y la presupuestación, el otorgamiento de salarios y prestaciones y la promoción a mandos medios y superiores. La prevalencia de una idiosincrasia con rasgos discriminatorio en las prácticas institucionales del personal tienen un impacto negativo en los procesos de planeación, en el clima laboral, en la selección y ascenso de personal y de manera importante en el otorgamiento de bienes y servicios.”

Entrevista a Rocío García Gaytán, Presidenta de INMUJERES, 2011

Lo cierto es que a comienzos de 2011 el PNUD reconoció al PCI como una de las mejores prácticas en materia de género por su innovación y contribución a la igualdad de género en América Latina⁵³.

Modelo de Equidad de Género (MEG)

El Modelo de Equidad de Género es una iniciativa conjunta del Banco Mundial y el Gobierno de México, por conducto de INMUJERES, concebida para fomentar la igualdad de género en las empresas, el liderazgo comunitario y el sector público.

El establecimiento del Modelo de Equidad de Género en todo el país para otorgar certificación en el sector privado y los organismos públicos da visibilidad al compromiso de las organizaciones participantes con la equidad de género en el lugar de trabajo. En virtud de este marco, INMUJERES colabora con organismos gubernamentales y empresas para auditar sus prácticas en el lugar de trabajo y desarrollar sistemas de vigilancia y evaluación destinados a hacer el seguimiento de las cuestiones de género y otorgarles reconocimiento por sus esfuerzos.

En 2003, el primer año del programa, 20 empresas obtuvieron la Certificación en equidad de género, entre ellas Wal-Mart México, Motorola, Kraft, Dupont, Unisys, Addeco, Eli Lilly y Banamex-Citigroup.

El MEG tuvo en cuenta las experiencias positivas de otros programas utilizados en el país, como ESR (Empresa Socialmente Responsable), Great Place to Work y Las Mejores Empresas para Trabajar en México, que realizan, entre otras cosas, auditorías internas de documentos de política y de procedimientos, y evalúan a las empresas respecto del cumplimiento de los respectivos programas.

⁵³ *Buenas Prácticas de Transversalidad de Género en América Latina y el Caribe*, América Latina Genera, PNUD, http://www.americalinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2060.



El MEG está estructurado en las cinco fases siguientes:

- Encuesta y capacitación;
- Planificación de la estrategia, objetivos y metas;
- Organización y recursos. Debe crearse un comité de equidad de género y acordarse la documentación del Sistema de Gestión de Equidad de Género;
- Puesta en práctica de los requisitos de equidad de género. Se trata de la actividad más importante pues tiene impacto en la programación interna y los problemas estructurales. Aborda la contratación y selección de personal, la capacitación, el desarrollo profesional, la igualdad de oportunidades y de remuneración, la conciliación del trabajo y la vida familiar, el entorno institucional, el acoso sexual, la educación en materia de igualdad de género y la evaluación, el seguimiento y la mejora;
- Proceso de auditoría. Es el proceso final, en que INMUJERES produce un informe de la auditoría preliminar sobre el terreno y el órgano de certificación evalúa el cumplimiento de los requisitos del MEG. Luego se publican los resultados preliminares y, por último, el informe de auditoría definitivo. INMUJERES evalúa la recomendación y aprueba o no la certificación. En caso de aprobarse, se otorga a la organización un certificado de reconocimiento y el permiso de utilizar el logotipo del MEG (INMUJERES, 2003).

La iniciativa, que comenzó hace siete años, brinda una estrategia para ayudar a empresas privadas, instituciones públicas y organizaciones sociales a incorporar una perspectiva de género y a poner en práctica medidas de acción afirmativa para igualar las condiciones de mujeres y hombres en el lugar de trabajo en el corto y mediano plazo⁵⁴.

El MEG puede ajustarse a las condiciones concretas de cada organización, sea pública, privada o social, grande o pequeña, y cualquiera sea su orientación o actividad. Una característica fundamental del modelo es que es voluntario y que las organizaciones participantes mantienen el poder de decisión y asumen la responsabilidad de los resultados. Está concebido para ser un mecanismo rentable de ayuda que permite a las organizaciones beneficiarse interna y externamente.

Sus actividades se centran en:

- La promoción de la conciliación del trabajo y la vida familiar;
- La selección y contratación de personal mediante una perspectiva de género;
- La promoción de la formación y el desarrollo profesionales;
- La mejora de las condiciones físicas de los lugares de trabajo y la promoción de entornos laborales saludables;
- La formación que propicie la sensibilización en equidad de género;
- La prevención y el tratamiento del acoso sexual;
- La eliminación de la segregación ocupacional por medio del aumento del número de mujeres en puestos directivos superiores y la reducción de la brecha de remuneración.

54 INMUJERES (2003).



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

Entre los primeros logros del MEG figuran los siguientes:

- 1 . Formalización de una política de igualdad de género con procedimientos y acciones bien definidos;
- 2 . Establecimiento de un mecanismo para evaluar la situación de una organización y sus políticas;
- 3 . Establecimiento de una estructura de la organización y sistematización de procesos y documentos;
- 4 . Sensibilización del personal acerca de las cuestiones de género;
- 5 . Establecimiento de mecanismos que satisfagan las necesidades específicas de género y promoción del desarrollo profesional en igualdad de condiciones;
- 6 . Fomento de un clima de respeto;
- 7 . Establecimiento de mecanismos de comunicación;
- 8 . Puesta en práctica de sistemas de gestión de calidad de la organización y políticas de diversidad.

El MEG demostró ser muy apreciado y entre 2003 y 2010 más de 500 organizaciones, entre otras empresas privadas y varios institutos de mujeres de los estados de Puebla, Zacatecas y Quintana Roo, recibieron certificación del MEG. Las organizaciones que cuentan con el sello del MEG también reciben puntos adicionales en virtud de la Norma mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres (2009), lo cual tiene valor desde una perspectiva de comercialización. El éxito de estas iniciativas tiene varios elementos comunes, como el otorgamiento de una certificación a los empleadores y la vinculación directa de la cuestión de la igualdad de género (que afecta directamente al equilibrio de género) con la rentabilidad y los mejores servicios. Este criterio, que se centra tanto en los resultados de las empresas como en el enfoque basado en los derechos, parece haber sido bien aceptado por empleados de los sectores público y privado.

La decisión de abarcar a organizaciones de los sectores público y privado es interesante y parece tener éxito. Sería conveniente examinar, mediante nuevas investigaciones, los beneficios y la experiencia adquirida sobre la naturaleza de los mecanismos de certificación y las alianzas público-privadas, al igual que las actividades específicas en el marco del MEG. Por último, sería interesante hacer el seguimiento del impacto de estas medidas en el equilibrio de género, en particular en los puestos de categoría superior.

Un paso importante de las administraciones públicas estatales y municipales fue la creación en 2008 del **Fondo de Fomento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género**, con el objeto de estimular la ejecución de proyectos en coordinación con los institutos de mujeres a nivel estatal. En 2010 el Fondo se estructuró como Programa de Fortalecimiento para la Transversalidad de la Perspectiva de Género.

Con el objeto de seguir avanzando, México participa en dos iniciativas elaboradas por el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD: Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género y la propuesta sobre empresas que promueven la igualdad de género en América Latina y el Caribe⁵⁵.

Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género

Se trata de otro programa de certificación. Seis países de la región, incluido México, han puesto en marcha programas de certificación de Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género en

55 Iniciativas creadas a fin de contribuir a la formulación de políticas, proyectos e iniciativas estratégicas para transformar las estructuras, los valores y las modalidades que perpetúan la desigualdad de género en América Latina y el Caribe.



empresas públicas y privadas. Las iniciativas de certificación están concebidas para zanjar las brechas de género en el lugar de trabajo a fin de transformar las estructuras laborales y la gestión de los recursos humanos en sistemas más equitativos; han elaborado un proceso para mejorar y aprender permanentemente del diseño, la aplicación y la vigilancia de estos sistemas.

El objetivo principal de los Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género es zanjar las brechas de género en el lugar de trabajo utilizando procedimientos que transforman las estructuras laborales y la gestión de los recursos humanos a fin de que sean más justas para toda la fuerza de trabajo. Al otorgar la certificación a las empresas que han puesto en práctica un sistema de gestión de este tipo, el Estado promueve al mismo tiempo mejores niveles de igualdad de género en el lugar de trabajo y una gestión de mejor calidad en las empresas (PNUD, 2009).

Organizaciones que promueven la igualdad de género en América Latina y el Caribe

En agosto de 2009 el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, en particular sus Áreas de Práctica de Género y de Gestión del Conocimiento, iniciaron un proceso de intercambio de conocimientos entre seis iniciativas nacionales que promueven la certificación en equidad de género mediante Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género en los sectores público y privado de América Latina. Estas iniciativas son propuestas innovadoras destinadas a eliminar la desigualdad de género en el lugar de trabajo y transformar las estructuras laborales de las empresas y la gestión de los recursos humanos en prácticas más justas y equitativas. Desde el inicio han participado los países y entidades siguientes:

- **Argentina:** Modelo de Equidad de Género para Argentina (MEGA 2009), promovido por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI);
- **Brasil:** Programa Pro Equidad de Género, promovido por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM);
- **Chile:** Programa Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género y Sello Iguala, del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM);
- **Costa Rica:** Sistema de Gestión de Igualdad y Equidad de Género (SIGEG), promovido por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU);
- **México:** Modelo de Equidad de Género (MEG), promovido por INMUJERES;
- **Uruguay:** Programa de Gestión de Calidad con Equidad de Género (PGCE), del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

Se organizaron talleres de intercambio y aprendizaje que permitieron obtener una comprensión más profunda de las diferentes experiencias, los problemas comunes y las lecciones aprendidas. Cabe destacar los logros siguientes:

- La elaboración participativa de productos de conocimiento acerca de los programas de certificación en equidad de género: análisis comparativo de programas y manual para transversalizar los programas de gestión de la equidad de género;
- Creación de la comunidad de práctica “Sello de igualdad de género”, un grupo de trabajo permanente (presencial y virtual) que tiene por objeto intercambiar conocimientos y experiencia adquirida y transferir conocimientos a otros países;



EXAMEN DE POLÍTICAS Y CUESTIONES DE APLICACIÓN

- Espacios de visibilidad y promoción conjuntos: organización de una mesa redonda en el marco de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia del 13 al 16 de julio de 2010;
- Realización plena de las actividades acordadas en el plan de trabajo de la comunidad de práctica, sobre la base del compromiso firme de los participantes.

La iniciativa ha despertado un profundo interés en la región y otros cinco países han decidido participar en este proceso de cooperación Sur-Sur: El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, lo cual entrañó la transferencia de conocimientos de la comunidad de práctica a esos países junto con el diseño e información sobre la puesta en marcha a nivel nacional. Los 11 países han acordado seguir avanzando en este espacio de intercambio y aprendizaje, sistematizando los mecanismos multilaterales y bilaterales de cooperación Sur-Sur e impulsando la regionalización de estos sistemas, por ejemplo, creando un sello y un protocolo regional.

La presente propuesta está destinada no solo a fortalecer las iniciativas en curso y ampliar esas prácticas en la región, sino también a promover los debates sobre su posible regionalización y a vincular los programas con otras iniciativas con miras a lograr tasas más altas de autonomía económica de la mujer y el disfrute de sus derechos (Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, 2011).

Principales programas y proyectos de la Oficina del PNUD en México relativos a la participación y el empoderamiento de la mujer

La participación de la mujer en la adopción de decisiones ha sido desde hace mucho tiempo un tema de interés para el PNUD que, en consecuencia ha emprendido intervenciones específicas en asociación con organizaciones públicas y de la sociedad civil pertinentes. A continuación se describen algunos ejemplos⁵⁶.

- 1 . Igualdad de género, derechos políticos y justicia electoral en México: por el fortalecimiento del ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.
- 2 . Fortalecimiento de capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México.
- 3 . Sistemas Normativos e Intervención del Estado en comunidades indígenas: el rol de la participación política y social con perspectiva de género.
- 4 . Recolección de información y evaluación de los programas de trabajo y los proyectos de producción y con un enfoque social, desde la perspectiva de género.

Habida cuenta de los conocimientos técnicos del PNUD y de otros actores internacionales en lo que se refiere a la reforma de la administración pública y la igualdad de género, sería conveniente facilitar un diálogo regional o internacional centrado en la cuestión del equilibrio de género en la administración pública y sus espacios de adopción de decisiones. Podrían analizarse los modelos utilizados en el sector privado y en el poder legislativo, y emprenderse investigaciones más pormenorizadas de las iniciativas mencionadas anteriormente.

⁵⁶ INMUJERES, la SEGOB, el TEPJF y ONU-Mujeres han sido los principales asociados en estas iniciativas.



PRINCIPALES CUESTIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

En esta sección se resumen algunas de las principales cuestiones y desafíos, así como las buenas prácticas mencionadas en las secciones anteriores.

DESAFÍOS

A continuación se describen las principales cuestiones de política, institucionales y personales mencionadas anteriormente.

Desafíos de política

- Falta de indicadores claros (por ejemplo, 30% mínimo en todos los niveles y en todos los sectores) de la participación de la mujer en la administración pública a nivel nacional.
- Escasez de guarderías y escuelas de jornada completa para niños.
- Escasez de datos.

Desafíos institucionales

- Falta de un examen sistemático de los estatutos de la administración pública, de conformidad con las obligaciones internacionales y los compromisos regionales, que podría suministrar una base sólida para la incorporación de políticas y procedimientos a nivel de organismo.
- Falta de indicadores claros (por ejemplo, 30% mínimo en todos los niveles y en todos los sectores) de la participación de la mujer en la administración pública a nivel sectorial e institucional.
- Escasez de datos.
- Jornada laboral de más de diez horas.
- Bajo empoderamiento de la mujer en la APF; no se considera que las mujeres pueden ser líderes.
- Acoso sexual.
- Los puestos superiores son altamente políticos y la presencia más escasa de mujeres en el ámbito político perjudica sus posibilidades de carrera.

Desafíos personales

- Doble jornada laboral (empleo y hogar).
- Acoso sexual.
- Dificultad para conciliar la vida personal, familiar e institucional.
- Falta de capital social por razones históricas y culturales, y falta de tiempo.
- Vulnerabilidad laboral cada vez que cambia el personal directivo y alta rotación en la administración pública.
- Cultura de “sacrificio” en la APF.



PRINCIPALES CUESTIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

Algunas cuestiones tienen repercusiones en diferentes niveles y están relacionadas entre sí. Otras afectan a hombres y mujeres, pero perjudican más a las mujeres debido a los papeles de género en la sociedad. Básicamente estos papeles implican que las mujeres no tienen tiempo, visibilidad ni oportunidades de capital social para el desarrollo de su carrera y que pagan un precio mayor por el éxito profesional.

BUENAS PRÁCTICAS

A continuación se resumen las principales buenas prácticas.

1 . Programa de Cultura Institucional

Se trata de un enfoque singular que aborda algunas de las cuestiones, prácticas y actitudes subyacentes más arraigadas que afectan al acceso de las mujeres a puestos de liderazgo en la administración pública. Se necesita un enfoque de largo plazo y cabe esperar que el programa continúe y reciba el apoyo de los futuros gobiernos.

El programa tiene un mandato normativo claro a nivel nacional, regional e internacional.

2 . Incentivación de los organismos de los sectores público y privado

Este enfoque es interesante en el caso de México y, de hecho, es característico de la región de América Latina y el Caribe, y podría compartirse y adaptarse en otros países y regiones.

3 . Grupos de mujeres y la sociedad civil

México el progreso respecto de las cuestiones de la mujer ha sido posible en general porque las organizaciones de la sociedad civil las han hecho suyas, recabaron la colaboración de responsables de la adopción de decisiones y se movilizaron para lograr cambios. Por esta razón, deben establecerse vínculos entre las organizaciones cívicas de mujeres, las funcionarias públicas y las secretarías de Estado. Una forma de avanzar es prestar asistencia a las redes de mujeres dentro de la APF para que se apoyen mutuamente y promuevan sus derechos⁵⁷.

57 Un buen ejemplo de iniciativa ciudadana para la transformación de la condición social y jurídica de la mujer ha sido la creación en 2008 del Consejo Nacional de Mujeres Líderes. Un año después, el Consejo pudo incluir en la agenda varias cuestiones muy importantes para la participación política de la mujer, ejerciendo presión cuando los partidos políticos remplazaban diputadas por sus suplentes, que en todos los casos eran hombres, y lograron la creación del mecanismo de control de los recursos de los partidos políticos, determinando que el 2% de los recursos se destinaran a la capacitación, la promoción y el desarrollo en relación con el liderazgo político de las mujeres. Desde 2008 los partidos políticos han asignado estos recursos a actividades que no contribuían en nada al liderazgo de las mujeres. Sobre la base de un estudio realizado por el Consejo Nacional de Mujeres Líderes, este mecanismo se concibió para incluir a mujeres como miembros de los tres principales partidos políticos y como integrantes de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.



RECOMENDACIONES

1. *Recomendación: Establecer indicadores de la participación de la mujer en la Administración Pública Federal.* En la actualidad hay iniciativas excelentes que abordan las cuestiones de la igualdad de género en la APF, pero parecen carecer de metas específicas en cuanto al logro del equilibrio de género. Tener una meta de resultados en este sentido sería no solo un indicador útil del éxito de estas iniciativas, sino también generaría una demanda de datos de calidad (véase más adelante). Debe prestarse atención a los detalles y las características, pues la experiencia de otros países, y de las políticas, indica que las medidas de acción afirmativa, en particular las cuotas, pueden ser polémicas, tener efectos no deseados o simplemente ser ignoradas. Las metas deben ser aspiraciones y apuntar a la paridad de género, pues se corre el riesgo de que el mínimo del 30% recomendado en las convenciones internacionales termine siendo un techo de cristal o “cuota máxima”.
2. *Recomendación: Recopilar datos e información de calidad sobre el número de mujeres en la Administración Pública Federal.* Los últimos datos pormenorizados, reunidos por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) corresponden a 2006⁵⁸. La Dirección de Participación Social y Política de INMUJERES publicó un documento breve centrado en las mujeres que ocupaban puestos de secretaria y subsecretaria y otros cargos homólogos, pero no en el resto de la administración pública. Sería útil saber cuántas mujeres hay en la APF, en qué organismos trabajan, qué nivel de responsabilidad ocupan y el impacto de las iniciativas de participación y de equidad hasta el momento. Estos datos deberían servir de base para la aplicación selectiva de programas y planes destinados a promover la participación de la mujer. Deberían recopilarse por lo menos cada tres años en la mitad y al final de los mandatos presidenciales e, idealmente, formar parte de un sistema regional o incluso mundial, como el de la Unión Interparlamentaria sobre las mujeres parlamentarias.
3. *Recomendación: Examinar y actualizar los procesos de contratación, capacitación, ascenso y remuneración de la Administración Pública Federal para que sean más transparentes y tengan en cuenta el género.* Aunque se están realizando considerables esfuerzos por transformar la cultura institucional de la APF, deben ponerse en práctica mecanismos para su aplicación eficaz e incorporar formas de facilitar y lograr el equilibrio entre mujeres y hombres en los puestos de liderazgo. Una forma de hacerlo es ampliar las redes de la sociedad civil y convocarla para que identifique, por medio de investigaciones, los mecanismos que pueden contribuir a esa transformación. Es importante colaborar con los departamentos de recursos humanos para reformar los sistemas de evaluación del desempeño. La legislación sobre la APF, el Código del Servicio Civil, las políticas de recursos humanos y las normas generales internas deberían examinarse mediante una perspectiva de género. De las entrevistas ha surgido la necesidad de trabajar en el plano de la estructura institucional. Con respecto al desarrollo de capacidades, podrían realizarse más esfuerzos coherentes y estratégicos para fortalecer las redes existentes y mejorar la planificación; en la actualidad no existe una estrategia de este tipo.
4. *Recomendación: Modificar la cultura de la Administración Pública Federal, que favorece las jornadas laborales largas y el “sacrificio”, y tolera el acoso, entre otras cosas.* Un estudio realizado por el Institute of Family and Work Relationships de Nueva York indica que las empresas que no fomentan un sano equilibrio entre el trabajo y la vida familiar tienen empleados con niveles más bajos de salud física y mental, y de satisfacción personal y profesional⁵⁹. Esta cuestión debe abordarse por lo menos mediante una sólida campaña de promoción y podría investigarse el tema de los incentivos para el personal directivo a fin de que se constituya en un buen ejemplo.
5. *Recomendación: Prestar apoyo a las funcionarias para que conozcan sus derechos y negocien su ejercicio.* Las redes y asociaciones de funcionarias públicas pueden prestar apoyo a otras mujeres y a su vez beneficiarse del apoyo de estas, intercambiar experiencias e identificar prioridades comunes para la acción. La existencia de una organización coordinadora para toda la APF a nivel nacional y en cada estado también podría contribuir a reunir a las mujeres, especialmente las que ocupan cargos directivos, que podrían estar relativamente aisladas

58 INMUJERES (2006).

59 Sauter y otros (1998).



RECOMENDACIONES

en sus organismos. Estas redes podrían constituirse en un elemento importante del proceso de formulación de políticas y de colaboración con INMUJERES y la APF.

6. *Recomendación: Continuar los procesos de fortalecimiento institucional y financiero de los mecanismos que abordan la cuestión del adelanto de la mujer.* Sería conveniente fortalecer la función de los mecanismos institucionales, como los puntos focales de género que hay en distintas esferas y sectores gubernamentales, establecerlos en los lugares en que no hay y prestarles apoyo para el intercambio de conocimientos. Se necesita una política federal coordinada sobre la cuestión de la igualdad de género en la administración pública. Sin embargo, las secretarías y los departamentos siguen aplicando enfoques fragmentados.
7. *Recomendación: Respalda a las organizaciones de la sociedad civil y de mujeres para que incluyan la cuestión del equilibrio de género en sus agendas.* Las organizaciones de mujeres deberían centrarse en la promoción de la mujer en la administración pública, la defensa de sus derechos, el control del cumplimiento de los compromisos adoptados por el Estado de México al respecto y la vigilancia de la participación de la mujer.
8. *Recomendación: El PNUD y otros organismos internacionales deberían abordar y fomentar la cuestión.* Tras este estudio de caso deberían emprenderse más investigaciones y actividades de promoción. Un mecanismo de seguimiento mundial que el PNUD podría desarrollar en el futuro podría ser un paso práctico importante y respaldaría la recomendación 1. Deberían seguir fomentándose las iniciativas regionales e internacionales (entre otras, de intercambio de conocimientos y establecimiento de redes de pares). Sería valiosa una mayor coordinación entre los actores internacionales y del intercambio de conocimientos, entre otras maneras por medio de grupos interinstitucionales eficaces. Los programas y proyectos de donantes deberían centrarse más en la necesidad de promover una administración pública moderna y equitativa como modelo para la sociedad en general. Además, podría prestarse apoyo sustantivo y técnico a las escuelas de administración pública (promoción, elaboración de planes de estudios, códigos de ética). Los actores internacionales también deberían respaldar el desarrollo y la aplicación de sistemas de vigilancia y evaluación para promover la igualdad de género en la administración pública. Una recomendación muy importante es garantizar que los programas de reforma de la administración pública del PNUD y de otros organismos incluyan más sistemáticamente una dimensión de género. Se necesitan más actividades de promoción de las ventajas de las medidas especiales (y de su compatibilidad con los principios de la meritocracia).
9. *Recomendación: Promover las medidas de apoyo.* Estas incluyen el establecimiento de guarderías próximas al lugar de trabajo, escuelas de jornada completa para los niños y niñas, y cursos accesibles de desarrollo profesional. Se trata de mecanismos facilitadores básicos que permiten a las mujeres trabajar y centrarse en el adelanto de sus carreras.
10. *Recomendación: Luchar contra la violencia y el acoso.* Es importante fortalecer las intervenciones públicas para abordar el acoso en el lugar de trabajo y colaborar con los departamentos de recursos humanos, sobre la base del Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual del Programa de Cultura Institucional.

Es esencial fortalecer las intervenciones públicas para abordar la violencia doméstica y laboral. Es necesario atraer la participación de los departamentos de recursos humanos para luchar contra el acoso en el lugar de trabajo⁶⁰.

60 La Subsecretaría de Educación Básica, por conducto de la Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio de la SEP, promueve el **Programa de Capacitación al Magisterio para Prevenir la Violencia hacia las Mujeres (PREVIOLEM)** a fin de sensibilizar a maestras y maestros de la enseñanza básica acerca de los derechos humanos, la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Este año se reunió un millón de firmas que se entregaron a las Naciones Unidas como parte de la campaña **“Maestras, maestros y comunidad educativa comprometidos por una escuela libre de violencia”**, como seguimiento de la campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas.



CONCLUSIONES

La incorporación de la mujer en la administración pública ha sido lenta. Sigue imperando una cultura negativa y discriminatoria y la incompatibilidad entre el trabajo y la vida familiar y personal. Los programas son insuficientes y se centran en el cambio cultural, lo cual es indudablemente importante e innovador. No obstante, también deben abordarse las estructuras de movilidad en la administración pública. En general, las funcionarias cuestionan las posibilidades que tienen de ser ascendidas, pues todo ascenso entraña un gran sacrificio en su vida personal y familiar.

A pesar de las iniciativas destinadas a consolidar leyes en aras de una administración pública independiente y equitativa, las decisiones siguen recayendo en el Presidente de la República, que nombra y destituye a los funcionarios y funcionarias en puestos de categoría superior en el servicio público. Lo mismo sucede en los niveles siguientes de la APF; así pues, hay poco seguimiento y seguridad en relación con los procesos de ascenso, calificación e igualdad de oportunidades.

En años recientes se han instituido tres programas destinados a lograr modificaciones importantes de la cultura de las organizaciones, así como de algunos procesos. El Programa de Cultura Institucional, el Modelo de Equidad de Género y la Norma mexicana para la igualdad laboral entre mujeres y hombres son iniciativas importantes que han logrado abordar temas como el hostigamiento y el acoso sexual, la igualdad de trato de hombres y mujeres, y la no discriminación en el lugar de trabajo.

El sistema del Servicio Profesional de Carrera (SPS) se considera ineficiente y el progreso en la APF basado únicamente en el mérito no está garantizado. Aunque el lenguaje no sexista se utiliza a veces y los anuncios de vacantes están abiertos a todos la ciudadanía, las estructuras imperantes se han mantenido sin cambios y los puestos de mayor categoría están ocupados por hombres.

Las medidas de acción afirmativa, incluidas las cuotas, siguen generando reacciones polémicas, incluso después de varios años de aceptación creciente de que la administración pública debe reflejar la diversidad de ciudadanas y ciudadanos y grupos sociales como requisito para lograr legitimidad, estabilidad y confianza. Esto demuestra la necesidad de sensibilizar a la APF y a quienes adoptan las decisiones acerca de las diversas medidas normativas disponibles. También podría ser importante facilitarles información sobre los diferentes tipos de cuotas y metas, y paliar toda preocupación en el sentido de que las cuotas socavan la meritocracia. Lo cierto es que, habida cuenta de los logros de la mujer en la educación superior, la falta de capacidad no es motivo de inquietud; en cambio, la preocupación es comprender por qué la APF no puede atraer a las mujeres ni impulsar su progreso.

No hay organizaciones de mujeres funcionarias que vigilen y defiendan sus derechos, y que provean un foro para el apoyo mutuo. Este tipo de asociación existe en otros países y valdría la pena examinarlo, aunque podría agravar la carga de tiempo de las mujeres. La sociedad civil y el sector académico también pueden desempeñar un papel importante investigando las cuestiones fundamentales y promoviendo un mejor equilibrio de género en la APF de México, en particular en los puestos de categoría superior.

Del mismo modo, hay pocos estudios que expliquen la situación actual de la mujer en los puestos directivos superiores o los mecanismos mediante los cuales se incorporan en la APF. Mientras no se disponga de suficientes datos acerca de su participación, de los obstáculos a que hacen frente y, sobre todo, de las estrategias para la contratación de más mujeres, los intentos por mejorar el equilibrio de género en la cúpula directiva no tendrán una base sólida ni se generará el impulso necesario.

En vista de este panorama, la situación de las mujeres en la APF, especialmente en los cargos de adopción de decisiones, es precaria y requiere el apoyo de todos los actores interesados, es decir, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, las organizaciones académicas, las organizaciones internacionales, los partidos políticos y, obviamente, el propio Gobierno Federal.



ANEXO 1: SIGLAS

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APF	Administración Pública Federal
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CONAVIM	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres
IFE	Instituto Federal Electoral
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Argentina)
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica)
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPN	Instituto Politécnico Nacional
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIMH	Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSPC	Ley del Servicio Profesional de Carrera
MEG	Modelo de Equidad de Género
MEGA	Modelo de Equidad de Género para Argentina
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAIMEF	Programa de Apoyo a Instancias de Mujeres
PCI	Programa de Cultura Institucional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PIEMH	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



PROIGUALDAD	Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
RCLAC	Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer (Chile)
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIGEG	Sistema de Gestión de Igualdad y Equidad de Género (Costa Rica)
SNIMH	Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SPM	Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (Brasil)
SRA	Secretaría de Desarrollo Agrario
SS	Secretaría de Salud
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SVE	Sistemas de Vigilancia y Evaluación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



ANEXO 2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuerdo Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2007), <http://www.colpos.mx/wb/images/Meg/Montecillo/Nor/acigual.pdf>.

Álvarez, N. (2011). *Diagnóstico de la situación actual de servidoras y servidores públicos en funciones en el nivel estatal*, Chihuahua.

Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (2011). Propuesta sobre empresas que promueven la igualdad de género en América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). *Consenso de Brasilia*, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 16 de julio de 2010, http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 36° período de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006, http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw36/cc/Mexico_es.pdf.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2011). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 18 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Informes periódicos séptimo y octavo combinados presentados por los Estados partes - México*, <http://opcedaw.files.wordpress.com/2012/01/mexico-sp-report-2011.pdf>.

CONACYT (2011). *Indicadores de Actividades Científicas y Tecnológicas*, http://www.siicyt.gob.mx/siicyt/docs/Estadisticas3/Informe2011/INDICADORES_DE_BOLSILLO_2011.pdf.

Consejo Ciudadano para la Promoción y Defensa de los Derechos Políticos de las Mujeres (2011), <http://consejociudadanomujeres.blogspot.mx>.

Díaz, L. y Dave, G. (2012). "In Mexico Vote, Comeback Beckons for Old Rulers", Reuters, Thomson Reuters, 1 de julio de 2012. En la web, 27 de julio de 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/07/01/us-mexico-election-idUSBRE85S1G320120701>.

Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio (2004). Programa de capacitación al magisterio para prevenir la violencia a las mujeres (PREVIOLEM), http://formacioncontinua.sep.gob.mx/genero/Que_es.html.

Emmerich, G.E. y otros (2010). *Situación de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, <http://www.idea.int/sod/upload/SituaciondelademocraciaenMexico.pdf>.

French, J.D. (2008). "Women in Postrevolutionary Mexico: The Emergence of a New Feminist Political History", *Latin American Politics and Society* 50(2), págs. 175 a 184, Universidad de Miami.

Gobierno de México (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.



Gobierno de México (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

Gobierno de México (2003a). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc>.

Gobierno de México (2003b). *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262.pdf>.

Gobierno de México (2006). *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH.pdf>.

Gobierno de México (2007a). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, http://www.preventionweb.net/files/11938_PlanNacionaldeSP.pdf.

Gobierno de México (2007b). *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>.

Gobierno de México (2009). *Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres – NMX-R-025-SCFI-2009*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), <http://www.stps.gob.mx/ANEXOS/NMX%20Igualdad%20Laboral%20entre%20Mujeres%20y%20Hombres.pdf>.

INEGI (2009). Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/enut/enut2009/default.aspx>.

INEGI (2010). *Hombres y Mujeres en México 2010*, http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2010/MyH_2010.pdf.

INEGI (2011). Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México 2003-2009, http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/SCN/C_Anuales/c_sateliteTrab/presentacion.aspx.

INMUJERES (2001). *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, http://www.stps.gob.mx/02_sub_trabajo/01_dgaj/ley_inm.pdf.

INMUJERES (2002). *Cultura institucional y equidad de género en la Administración Pública*, http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-IFEMujeres/Mujeres-SitiosTemasInteres/Mujeres-Publicaciones-estaticos/Cultura_institucional_y_equidad_de_genero.pdf.

INMUJERES (2003). Modelo de Equidad de Género, <http://www.inmujeres.gob.mx/index.php/modelo-de-equidad-de-genero>.

INMUJERES (2005). *Las mujeres en la cultura y las artes*, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100720.pdf.

INMUJERES (2006). *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado*, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100780.pdf.

INMUJERES (2008). *PROIGUALDAD - Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*



2008-2012, http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/equidad/marco_legal/100919.pdf.

INMUJERES (2009a). *Programa de Cultura Institucional*, <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/PCI.pdf>.

INMUJERES (2009b). *Protocolo de intervención para casos de hostigamiento y acoso sexual*, <http://www.inah.gob.mx/images/stories/Transparencia/Protocolo.pdf>.

INMUJERES (2011a). *Análisis de las Secretarías y Subsecretarías encabezadas por mujeres en México 2011*, http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=628&Itemid=279.

INMUJERES (2011b). "ONU reconoce programa de cultura institucional como uno de los mejores de América Latina", comunicado de prensa, 7 a 10 de febrero de 2011, <http://www.inmujeres.gob.mx/sala-de-prensa/inicio-noticias/381onu-reconoce-programa-de-cultura-institucional-como-uno-de-los-mejores-de-al.html>.

Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Naciones Unidas, Nueva York, 18 de diciembre de 1979.

Naciones Unidas (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>.

OEA (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*, aprobada en Belém do Pará (Brasil) el 9 de junio de 1994, Organización de los Estados Americanos.

OIT y PNUD (2009). *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_180267.pdf.

Ortiz-Ortega, A. y Barquet, M. (2010). "Gendering Transition to Democracy in Mexico", *Latin American Research Review*, 45(4), págs. 108 a 137. Latin American Studies Association.

PNUD (2009). *Negocios que promueven la igualdad - Cómo poner en práctica programas de Certificación de Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género*, Serie Compartir Conocimiento, vol. VI, Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

PNUD (2010a). *Buenas prácticas de transversalidad de género en América Latina y el Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2060.

PNUD (2010b). *Conciliación con corresponsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?*, Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.



Presidencia de la República (2011). *Quinto Informe de Gobierno*, http://quinto.informe.gob.mx/archivos/informe_de_gobierno/pdf/5_4.pdf, consultado en septiembre de 2011.

Rodríguez, L. (2005). "Gerencia al Día: ¡Cuidado con las largas jornadas de trabajo!", *La Prensa* (en línea), <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/08/14/hoy/negocios/308416.html>.

Sauter, S.L., Murphy L.R., Hurrell, J.J. y Levi, L. (1998). "Factores psicosociales y de organización", en *Enciclopedia de salud y seguridad en el trabajo*, OIT, capítulo 34, 4://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/EnciclopediaOIT/tomo2/34.pdf.

Zahidi, S. e Ibarra, H. (2010). *The Corporate Gender Gap. Report 2010*. World Economic Forum.

Vídeos

INMUJERES (2010), Programa de Cultura Institucional (PCI), <http://www.youtube.com/watch?v=yzjZijoliP4>.

Nota: Todos los sitios web se consultaron en 2011 y a comienzos de 2012.



ANEXO 3. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Itzá Castañeda, Asesora Superior de Género, PNUD México

Claudia Guillén, Asistente de Género, PNUD México

Paz López Barajas, Asesora Regional, ONU-Mujeres, México

Jimena Valdés, Sector de Ciencias Sociales y Humanas, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) México, Grupo Interagencial de Género

Myriam Urzúa Venegas, Jefa de la Dependencia de Desarrollo Social, CEPAL México, Grupo Interagencial de Género

Isaac Puig Moreno, Director del Modelo de Equidad de Género, Instituto Nacional de las Mujeres

Cecilia Tapia Mayans, Coordinadora de la Incorporación de la Perspectiva de Género, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Claudia Salas Rodríguez, Directora General de Institucionalización de la Perspectiva de Género, Instituto Nacional de las Mujeres

Ana Hilda Rivera, ex funcionaria del gobierno de Zacatecas

Edgar Andrade García, Titular de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública

Ricardo Navarro Reyes, Instituto Nacional de Administración Pública

Yamileth Ugalde, Directora de Capacitación y Profesionalización, Instituto Nacional de las Mujeres

Mónica Villela Grobet, Directora General para la Igualdad. Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Fátima Andrade, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Diego Antoni, Director del Programa de Gobernabilidad Democrática, PNUD México

Jogín Abreu, Directora de PRECISA, ex funcionaria de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal

Mónica Zárate Martínez, BITÁCORAS, organización de la sociedad civil

Martha Juárez, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, organización de la sociedad civil





NOTES



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Dirección de Políticas de Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY, 10017 Estados Unidos
Tel: +1 212 906 5081

Para más información, sírvase consultar
<http://www.undp.org/content/undp/es/home>

Copyright 2012, PNUD. Foto de tapa: PNUD.