

Una cuestión de poder. Mujeres en la toma de decisiones en México*

Eduardo Torres Alonso**

Palabras clave: poder, género, mujeres, gobierno, administración pública.

Keywords: power, gender, women, government, public administration.

RESUMEN

La incorporación de las mujeres al espacio de toma de decisiones públicas ha sido lento, debido a que prevalecen estereotipos y roles de género que determinan las actividades para las mujeres y para los hombres. Esos estereotipos y roles atentan contra la igualdad entre las personas y, por ello, los gobiernos han establecido acciones afirmativas para acelerar su participación en la política. Si bien hay avances, en México se registra un déficit de mujeres en la alta esfera administrativa pública, por lo que se requiere transformar el modelo de integrar las estructuras administrativas y deshacer las ideas que asignan a ellas, el espacio público, y el mundo de lo público para los hombres.

ABSTRACT

The incorporation of women into the public decision-making space has been slow, due to prevailing stereotypes and gender roles that determine the activities for women and men. These stereotypes and roles violate equality between people and, therefore, governments have established affirmative actions to accelerate their participation in politics. Although there is progress, in Mexico there is a deficit of women in the high public administrative sphere, which is why it is necessary to transform the model of integrating administrative structures and undoing the ideas that are assigned to them, the public space, and the world of the public for men.

I. Introducción

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

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al momento de ser promulgada (1917) no estableció, de forma expresa, la igualdad y el reconocimiento de los derechos políticos para los géneros femenino y masculino. Aunque en el artículo 10. mandató el principio de igualdad, en la práctica las mujeres no fueron reconocidas como sujetos de derechos. Además, la forma genérica con la que se redactaron los artículos 34 y 35, sobre la naturaleza de la ciudadanía y las prerrogativas de los ciudadanos, respectivamente, no propiciaron la inclusión de las mujeres en los ejercicios comiciales, como candidatas o electoras, restringiendo la toma de decisiones a los hombres.

* Ganador del concurso de tesis de maestría convocado por la AMECIP.

** Filiación institucional actual: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: etorres.alonso@politicas.unam.mx

De igual manera, en el texto original de la Constitución no se estableció la igualdad entre los géneros, situación que cambió con las reformas a los artículos 40. (1974) y 35 (1947 y 1953). Por otro lado, a partir de la suscripción y ratificación de México de diversos instrumentos internacionales que protegen los derechos de las mujeres, entre ellos la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, adoptada por las Naciones Unidas en 1953, firmado por México ese mismo año y cuya vigencia empezó casi tres décadas después, en 1981, documento que expresó el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en igualdad de condiciones que los hombres, y la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, adoptada por las Naciones Unidas en 1979, firmado por México en 1980 y con vigencia a partir de 1981, paulatinamente se ha modificado la legislación y se han creado nuevos instrumentos jurídicos con el fin de tutelar el derecho de las mujeres para participar en los asuntos públicos, en igualdad de condiciones que los hombres, superando una noción que limita la participación de las mujeres en la toma de decisiones, circunscrita al ejercicio del voto y a la posibilidad de ser electas. Hay que tener presente que la igualdad es un derecho humano autónomo y su noción es inseparable al principio de dignidad esencial de la persona (Bonifaz, 2017, p. 64).

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la presencia de las mujeres en la administración pública federal mexicana. Para ello, se discuten conceptos relacionados con la división sexuada del mundo como lo son género y poder, se analizan las intersecciones presentes en las relaciones de poder, y se señala la composición de la estructura de la administración pública. Una vez realizado lo anterior, se ofrecen algunas conclusiones y se consigna la bibliografía consultada.

II. Transformación del espacio

Para impulsar la presencia femenina en los poderes públicos, de forma particular en el Legislativo, se establecieron las cuotas de género; no obstante, persisten obstáculos y resistencias a la modificación de valores, prácticas y conductas que repercuten negativamente en las mujeres situándolas en posiciones de desventaja frente a sus contrapartes masculinas al momento de tratar de incorporarse a las entidades públicas sean de naturaleza federal, estatal o municipal, de la administración pública centralizada o paraestatal, o sean organismos constitucionales autónomos.

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

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

las mujeres, modificando la idea de que la posición natural del hombre es estar en el poder (Kimmel, 1992). Intentos por desmasculinizar el espacio son las cuotas de género y la paridad.

III. El género

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

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

De la mano con los atributos físicos ya mencionados, el género se refiere a la interrelación entre esos aspectos físicos con el sentido que tiene uno mismo hacia su percepción personal como femenino o masculino, ambos o ninguno. Así como la percepción hacia afuera de lo que la sociedad considera como conductas relacionadas a lo femenino o lo masculino. A saber, “cada sociedad tiene su sistema sexo / género, o sea, su conjunto de normas por las cuales la materia cruda del sexo humano y de la procreación es moldeada por la intervención social y satisfecha de una manera convencional, sin importar qué tan extraña resulte a otros ojos” (Lamas, 1986, p. 191).

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

- a) Asignación de género. Es decir, nacemos, se nos asigna un género y salimos con él al mundo. En primera instancia, el género es adjudicado a partir de las características biológicas.
- b) Identidad de género. Esta se desarrolla en la infancia, “a través de procesos complejos de aculturación y endoculturación aprendemos, desarrollamos, ejercitamos y mejoramos o empeoramos las enseñanzas de género que hemos recibido de múltiples mentores” (Lagarde, 2012, p. 21). En primera instancia, los padres y la familia y se desarrolla a lo largo de toda la vida con la escuela, los medios de comunicación, la religión, el lenguaje, entre otros. En estos lugares se inculca lo que es ser mujer y lo que es ser hombre. Aunque en su mayoría sutiles, estas formas de socialización van moldeando la conducta “femenina” y “masculina” y sus diferencias. “Las fronteras del género, al igual que las de clase, se trazan para servir una gran variedad de funciones políticas, económicas y sociales. Estas fronteras son a menudo movibles y negociables. [...] Las normas del género no siempre están claramente explicitadas; a menudo se transmiten de manera implícita a través del lenguaje y otros símbolos” (Conway, Bourque y Scott, 2003, p. 24).
- c) Rol de género. De acuerdo con Martha Lamas, “el papel, o rol, de género que se forma con el conjunto de normas y prescripciones que dicta la sociedad y la cultura sobre el comportamiento femenino o masculino. Aunque hay variaciones de acuerdo con la cultura, la clase social, el grupo étnico y hasta el nivel generacional de las personas, se puede sostener una división básica que corresponde a la división sexual del trabajo más primitiva: las mujeres tienen a los hijos y por lo tanto los cuidan: *ergo*, lo femenino es lo maternal, lo doméstico contrapuesto con lo

masculino como lo público. La dicotomía masculino-femenino, con sus variaciones culturales tipo el *yang* y el *ying*, establece estereotipos, las más de las veces rígidos, que condicionan los roles, limitando las potencialidades *humanas* de las personas al potenciar o reprimir los comportamientos según si son adecuados al género” (Lamas, 1986, pp. 188-189). Esta división del trabajo o de las actividades propias de lo femenino o lo masculino son constantemente replicadas en nuestra vida diaria con representaciones en agentes culturales como el cine y la televisión, las religiones, nuestras relaciones sociales, entre otros.

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

IV. El poder

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

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

Sería necesario saber bien hasta dónde se ejerce el poder, por qué conexiones y hasta qué instancias, ínfimas con frecuencia, de jerarquía, de control, de vigilancia, de prohibiciones, de sujeciones. Por todas partes en donde existe poder, el poder se ejerce. Nadie, hablando con propiedad, es el titular de él; y, sin embargo, se ejerce siempre en una determinada dirección, con los unos de una parte y los otros de otra; no se sabe quién lo tiene exactamente; pero se sabe quién no lo tiene (Foucault, 1980, pp. 83-84)

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

El poder tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien, como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allí, no está nunca en las manos de algunos, no es un atributo como la riqueza o un bien. El poder funciona, se ejercita a través de una organización reticular. Y en sus redes no sólo circulan los individuos, sino que además están siempre en situación de sufrir o de ejercitar ese poder, no son nunca el blanco inerte o consintiente del poder ni son siempre los elementos de conexión. En otros términos, el poder transita transversalmente, no está quieto en los individuos (Foucault, 1980, p. 144).

Es así como el poder atraviesa los cuerpos, los individuos son confinados bajo una idea o un tabú. El poder doblega y construye al individuo, lo va moldeando, “en una so-

ciudad como la nuestra, pero en el fondo en cualquier sociedad, relaciones de poder múltiples atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social” (Foucault, 1980, p. 139).

El poder es un producto bien construido, Foucault lo llama microfibras de poder, radica en las sutilezas, los individuos no se dan cuenta que están sometidos a él, pues se encuentran entramadas en la cotidianidad de las personas, “una de las primeras cosas que deben comprenderse es que el poder no está localizado en el aparato de Estado, y que nada cambiará en la sociedad si no se transforman los mecanismos de poder que funcionan fuera de los aparatos de Estado, por debajo de ellos, a su lado, de una manera mucho más minuciosa, cotidiana” (Foucault, 1980, p. 108). Un ejemplo es la familia como institución dominante que controla a los sujetos. Ésta se compone por una red de relaciones humanas, en las que el poder de la sociedad se ejerce sobre los individuos.

La familia, incluso hasta nuestros días, no es el simple reflejo, el prolongamiento del poder de Estado; no es la representante del Estado respecto a los niños, del mismo modo que el macho no es el representante del Estado para la mujer. Para que el Estado funcione como funciona es necesario que haya del hombre a la mujer o del adulto al niño relaciones de dominación bien específicas que tienen su configuración propia y su relativa autonomía (Foucault, 1980, p. 157).

El poder está legitimado por el derecho, por la soberanía. Verdad, poder y derecho están entrelazados. Es así como el poder se convierte en un mecanismo que justifica el orden de las cosas establecidas, mantiene el *status quo*.

V. Las intersecciones

Una de las relaciones más persistentes en la distribución del poder es la de las inequidades entre mujeres y hombres. Los roles, actitudes y comportamientos que la sociedad define como apropiadas para los hombres y mujeres (el género), puede ser la causa, consecuencia y mecanismo de las relaciones de poder, desde la íntima esfera de la vida privada, hasta los altos niveles de la política y la toma de decisiones. Estructuras más amplias e institucionales también pueden moldear la distribución del poder, reforzando y apoyándose de los roles de género.

Los sistemas de género, sin importar su periodo histórico, son sistemas binarios que oponen el hombre a la mujer, lo masculino a lo femenino, y esto, en lo general, no en un plan de igualdad sino en un orden jerárquico. [...] Al estudiar los sistemas de género aprendemos que no representan la asignación funcional de papeles sociales biológicamente prescritos sino un medio de conceptualización cultural y de organización social (Conway, Bourque y Scott, 2013, p. 32).

Con la asignación de roles y estereotipos, se ideó la idea de lo femenino y lo masculino, se abrió paso a una división marcada otorgando privilegios a la masculino en detrimento de lo femenino. De esta forma se generó desigualdad y lo masculino obtuvo el control y el poder en la sociedad.

Pero el poder nunca es de un solo individuo; los poderes siempre lo son de grupos, de redes o de sistemas de pactos, y el poder es tanto mayor cuanto más difundido está,

cuanto en mayor medida ha creado una red de difusividad. El poder no es una esencia o algo que se tiene, no es una substancia, sino una red de relaciones (Amorós, 1988, p. 8).

Sobre estas estructuras y pactos se construye la cultura de un mundo masculino, donde los modelos y referentes, la ocupación de la esfera pública, el poder y las relaciones son asignadas a una mitad de la población y se convierte en el paradigma de la normalidad.

Dentro de la teoría del género y la igualdad, han surgido dos conceptos que explican las dificultades que las mujeres enfrentan al tratar de mejorar sus condiciones laborales y de participación en las distintas esferas de la vida social. Éstos son el techo de cristal (*glass ceiling barriers*) y el piso pegajoso (*sticky floor*).¹ El primero, es un término introducido en un artículo publicado en el *Wall Street Journal*, el 24 de marzo de 1986, que sirve para advertir una superficie que restringe el ascenso y promoción de las mujeres en las estructuras sociales de poder, y se le denomina de cristal porque no se ve con facilidad (Johnson Lewis, 2019; Montero, 2001, pp. 163-180; Meyerson y Fletcher, 2000).

El techo de cristal es un término metafórico que intenta sugerir la existencia de un límite que impide la continuidad del desarrollo de la mujer en cualesquiera de los ámbitos sociales en los que se desenvuelve. El techo sugiere que la mujer encuentra un límite en su ascenso en las estructuras de poder y, por tanto, a una condición inédita, pues históricamente ha estado excluida del poder. La idea del cristal alude a un límite imaginario y, por ende, subjetivo, que impide a las mujeres que ya participan en el ejercicio del poder escalar las máximas posiciones jerárquicas. En ese sentido, el techo de cristal representa un límite simbólico que resguarda para los hombres las posiciones más altas en las que se ejerce la toma de decisiones (Martínez Vázquez, 2001).

En consecuencia, el techo de cristal que aparece en el nivel superior de la estructura integra mecanismos sociales, convertidos en barreras invisibles, que hace que las mujeres no puedan ocupar, en igual porcentaje, puestos directivos de alto nivel y responsabilidad en comparación con los hombres. Esto conduce, además, a una brecha salarial entre hombres y mujeres.

Existen varias causas que fomentan esto: socialización diferenciada y expectativas distintas de éxito entre géneros; escaso compromiso de los hombres en las tareas domésticas; extensas jornadas laborales que responden a “horarios masculinos”; exclusión de las mujeres de los círculos informales donde se concretan acuerdos; discriminación, abierta o velada, hacia las mujeres, entre otras (Zabludovsky, 2015, pp. 88-89). El techo de cristal se construye por varias barreras, las principales son: sociales, organizacionales, personales, y gubernamentales. Las primeras están vinculadas a las formas tradicionales de dominio masculino que discrimina, relega y menosprecia a las mujeres y enfatiza

¹ “[S]e apuntan dos tipos de explicaciones: unas, optimistas, que sostienen que la situación es coyuntural y que la desigualdad tenderá a reducirse en la medida en que mujeres universitarias se vayan incorporando al mercado; y, otras, beligerantes, que sostienen que la exclusión femenina responde a condiciones individuales, organizacionales o socioculturales [...]. En esta última línea, desde los años 70, y especialmente en el ámbito anglosajón, vienen acaparando la atención por una parte, el llamado ‘techo de cristal’ —término acuñado en EE.UU. para describir ‘las barreras artificiales e invisibles, creadas por prejuicios organizacionales y actitudinales, que impiden que las mujeres ocupen cargos directivos [...]— y, por otra, el ‘suelo pegajoso’, al que las mujeres se ven adheridas al ocupar sistemáticamente puestos inferiores, de baja responsabilidad y, por tanto, de menor salario [...]” (Martín Llaguno, 2007, p. 431).

los roles que socio-históricos han tenido. Aquí se advierte un énfasis en el género, como construcción social y cultural de la masculinidad y la feminidad, que pone de relieve las diferentes relaciones de poder y la subordinación de ellas hacia ellos. La distinción sexual se transforma en desigualdad cultural.

Las barreras organizacionales se refieren al poder que tienen los hombres en las estructuras de la organización. El clima organizacional actúa en detrimento de las mujeres desde las relaciones de poder en posesión de los hombres y las actitudes, estereotipadas y patriarcales, que persisten hacia ellas. La tercera barrera, la de índole personal, tiene relación con las limitaciones impuestas o asumidas por las mujeres, que les impiden o dificultan afrontar de forma activa el clima de la organización en donde están inmersas, convirtiéndose en un freno para el desarrollo de su carrera. Finalmente, las barreras gubernamentales se refieren a la falta de supervisión en la aplicación de las leyes que fomenten la igualdad entre los géneros (Guil, 2004, pp. 93-98).

Por otra parte, el suelo pegajoso o *sticky floor* se refiere a la situación que enfrentan las mujeres que se ubican en los niveles más bajos de las estructuras burocráticas o de las jerarquías sociales mismas, que exigen menores cualificaciones y tienen sueldos bajos o, bien, son empleos informales; hay límites reales para su superación y ausencia de programas de capacitación. Todo esto hace que las mujeres queden “pegadas” a la base de la estructura, la más vulnerable, acaso como una fuerza de gravitación que las atrae, imposible de superar (Ardanche, 2011, p. 9; DGIOT, s / a, p. 27).

El término se vincula con la imposibilidad de la mujer de asistir a cursos que la formen o a reuniones para ampliar su red de contactos debido a que sus compromisos o tareas familiares la condicionan (aparición de la doble o triple jornada laboral y ausencia de corresponsabilidad de los hombres); en otras palabras, las mujeres en este nivel social, cumplen mandatos de género y exigencias sociales, ambos subordinados a la vida familiar y a la realización y proyección profesional de su pareja (Leal González y Arconada Melero, 2011, p. 206), y si realizan otras actividades, las mujeres pueden sufrir el *síndrome de la mala madre* “debido a la continua sensación de no poder implicarse al máximo en el ámbito familiar ni en el laboral, lo que incluso origina sentimientos de ansiedad e insatisfacción” (Gómez Escarda, Hormigos Ruiz y Pérez Redondo, 2016, p. 205) Entre los techos de cristal y los suelos pegajosos, se encuentran las “escaleras rotas”, en donde se ubican mujeres educadas y con ingresos medianos, pero que no cuentan con redes que les permita avanzar hacia mejores condiciones de vida o que les impidan caer en los suelos pegajosos (Carvalho, 2017, p. 3.).

A los obstáculos anteriores, se pueden agregar los “laberintos de cristal”, expresión que refleja los múltiples obstáculos que las mujeres tienen que superar en comparación con sus pares hombres: ellas tienen que capacitarse más y demostrar sus méritos constantemente. Para llegar a la meta (mejora salarial, ascenso laboral, reconocimiento académico, etcétera), deben recorrer un sendero más largo y accidentado (Burin, 2011).

También están las “paredes de cristal” que recluyen a las mujeres en un espacio determinado de la organización haciendo que no puedan salir de ahí. Si una mujer se incorpora al gabinete, es probable que sea designada en el sector de desarrollo social o salud o alguno vinculado a “tareas femeninas”, generando una segregación ocupacional. También están los “precipicios o acantilados de cristal” (*glass cliff*) (Ryan y Haslam, 2005, pp. 81-90). Éstos tienen una naturaleza engañosa ya que aparentemente reflejan la incorporación de las mujeres a los puestos de decisión más relevantes pero dicha incorporación ocurre en momentos de crisis o turbulencias. No hay margen para la equivocación. La designación de mujeres en altos cargos en coyunturas críticas, expresa sexismo y hostilidad hacia ellas (García Beaudoux, 2017, p. 111).

Finalmente, se encuentra el “techo de cemento”. Esta metáfora se refiere a las limitaciones que se pone a sí misma la mujer para no ascender en su carrera, considerando que si ésta mejora su vida familiar y de pareja se verá afectada. El techo de cemento, a diferencia del techo de cristal, no lo genera la organización o las reglas informales, sino que lo produce la propia mujer al considerar la falta de tiempo, principalmente, para equilibrar su vida laboral con su vida personal y, por ello, es más difícil de romper. Para fracturar los techos de cemento se requiere un arreglo entre varios actores: la mujer que desea ascender, la pareja (si existe), la organización en donde labora y el Estado.

VI. Las mujeres decidiendo

No obstante que el voto femenino se logró obtener desde mediados del siglo **XX**, la participación de las mujeres en puestos de poder y decisión, particularmente en la administración pública federal, es un fenómeno reciente producto de un conjunto de cambios culturales y sociales respecto al papel que tienen las mujeres en la sociedad.

En México, tras el decreto de 1953 que reconoció que las mujeres tenían derecho a votar y ser votadas para cualquier puesto de elección popular, la presencia política de las mujeres en los órdenes orden federal, estatal y municipal a través de los procesos electorales, comenzó a propiciar su ejercicio del poder (Alejandre Ramírez, 2014, p. 58). El acceso al voto fue, sin duda, uno de los logros más relevantes del movimiento feminista, pero también representa la punta del *iceberg* de un conjunto de demandas para que las mujeres alcancen la igualdad, un ejercicio pleno como ciudadanas y logren una capacidad efectiva de agencia (Domènech y Tirado, 2008).

Históricamente, este sector de la población ha sido excluido de los derechos a los que tuvo acceso su contraparte masculina, en particular, de la participación en el espacio público (Páramo y Burbano, 2011, p. 64).

En la legislación mexicana, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. La administración pública centralizada se compone por las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica y los órganos reguladores coordinados en materia energética; mientras que la administración pública paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

Con un poco de paciencia, muchas veces se puede identificar la razón o el conjunto de razones por la cual la persona que encabeza el Poder Ejecutivo decide invitar a determinado individuo como titular de alguna secretaría de Estado. Una tipología de la designación de los gabinetes es la que ofrece Manuel Quijano (2012): por conveniencia política, por motivos ideológicos, por imposición de los poderes fácticos, por razones económicas, por pertenencia a la élite, por méritos profesionales, por motivo afectivos y amistosos, por vínculos familiares (nepotismo), y por cuestiones de tipo religioso. Como se puede advertir del listado anterior, no se destaca que un nombramiento sea impulsado por un compromiso por la igualdad de género (después de la reforma de 2019 puede decirse que sí, aunque por la propia dinámica y forma de integración de la clase política mexicana, es probable que quien encabece el Poder Ejecutivo de la Unión tenga que incorporar a mujeres más por obligación constitucional que por motivación propia).

De acuerdo con la última información reportada por el Registro de Servidores Públicos del Gobierno RSUP, a mayo del 2019, el 54 por ciento del personal de servicio público es femenino (SFP, 2019a), en contraste con el 53.4 por ciento de personal femenino

reportado en el año 2017 (INMUJERES, 2017), si bien el aumento del porcentaje no fue mayúsculo, se debe resaltar que refleja una tendencia hacia la igualdad que debe sostenerse (Gráficos 1 y 2).

No obstante, aún quedan pendientes los esfuerzos para lograr la paridad en lo que respecta a los cargos de mando. Si bien el porcentaje de mujeres en altos puestos registrado en 2015, en promedio, era del 19.6 por ciento, mientras que para 2019, la información disponible del RSUP indica un porcentaje del 42 por ciento de mujeres en el tipo de personal de mando, este porcentaje aún no alcanza la paridad y es interesante observar que la mujer predomina en el tipo de cargo operativo (SFP, 2019b).

Para disminuir la brecha laboral entre mujeres y hombres, el gobierno de la República ha lanzado concursos de ingreso a la administración pública destinados sólo para la población femenina. Organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Federal Electoral, también han realizado ejercicios similares para que más mujeres se incorporen al Servicio Profesional Electoral Nacional. Estas medidas son acciones afirmativas, al igual que las cuotas electorales. Si bien cada vez más mujeres trabajan para el Estado mexicano, no lo hacen en los puestos de mayor importancia y su incorporación ha sido lenta pero constante; no obstante, se requiere que en menos tiempo haya más mujeres tomando decisiones por lo cual se debe optar por la “vía rápida” para acelerar la participación de las mujeres en la política y la administración pública (Diz y Lois, 2012).

En lo que se refiere a mujeres al cargo de las secretarías de Estado, los resultados no son tan alentadores. Las mujeres que han estado, desde 1821 al 2017, al frente de alguna secretaría de Estado o de la Procuraduría General de la República (hoy, Fiscalía) son 31, habiéndose desempeñado algunas de ellas en más de una secretaría (Cuadro 1).

Por su parte, con relación a las entidades de la administración pública federal (organismos descentralizados, dessectorizados, desincorporados, etcétera) se puede decir que, al analizar la trayectoria directiva de los más de 200 organismos existentes, se advierte una predominancia masculina en los cargos de dirección de esas entidades. Por otro lado, la información en los portales de *Internet* de los diversos organismos no permite realizar una reconstrucción amplia de la historia de la composición de sus órganos de directivos.

¿Por qué es importante incorporar mujeres a los espacios de poder y de elaboración de políticas públicas? Por supuesto, por una reivindicación histórica, pero también por una cuestión de enfoque y temas en el contenido de las políticas. Para ello, se puede recurrir a la teoría de la masa crítica (Liz y Lois, 2012; Dahlerup, 1993).

Esta teoría señala que si un grupo (por ejemplo, las mujeres) tiene una representación minoritaria, habrá pocos temas en las políticas o instituciones que sean de particular interés para dicho grupo, pero si logra incrementar su número se producirán cambios en la agenda y en el discurso. De esta manera, a más mujeres en los circuitos de elaboración de políticas públicas, se incorporarán temas que, si bien son de interés para todas las personas, impactan, particularmente, en la vida de las mujeres: políticas poblacionales y de anticoncepción, suministro de agua potable, iluminación del espacio público, entre otros.

VII. Conclusiones

Hacia finales del siglo XVIII, Olympe de Gouges exigió que los derechos y libertades de los que gozaban los hombres de acuerdo a la *Déclaration des Droits de L'homme et du Citoyen*, aprobada por la Asamblea Nacional francesa en 1789, les fueran reconocidos a las mujeres. Con ese ideal, redactó y difundió la *Déclaration des Droits de la Femme et de la*

Citoyenne. Desde entonces, el reclamo por la igualdad entre los géneros no ha concluido. Es una reivindicación histórica que, siguiendo a Amorós (2005), es un concepto regulativo político, un concepto ético y un valor que genera principios y normas.

Las conferencias mundiales de la mujer (1975, 1980, 1985 y 1995) han expresado objetivos y metas para lograr la igualdad, la equidad y el respeto de los derechos humanos de las mujeres, lo mismo que los documentos de derecho internacional y del ordenamiento legal mexicano sobre los derechos de las mujeres. Entre las acciones que se han adoptado para la incrementar la presencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, al menos en los órganos deliberativos (cámaras del poder Legislativo) sobresale el establecimiento de las cuotas de género, como medidas afirmativas y transitorias, y el establecimiento de la paridad. Tanto las cuotas como la paridad han significado la oportunidad real de incorporación femenina al Congreso, pero esta circunstancia no se corresponde con la participación efectiva de las mujeres en los otros poderes públicos, Ejecutivo y Judicial, en los organismos constitucionales autónomos y en los órdenes de gobierno.

Las metáforas sobre la cristalería: techo, paredes, laberinto y precipicio, como también el piso pegajoso o el techo de cemento, en tanto impedimentos que frenan el desarrollo de las mujeres, advierten límites imaginarios y subjetivos, acaso informales, ya sea para alcanzar las posiciones más elevadas en las instituciones o, bien, para mejorar sus precarias condiciones laborales. Ambas restricciones se fundan en la idea de una sociedad tradicional en la cual las mujeres y los hombres tienen lugares propios, el espacio privado y el espacio público, respectivamente. Esta exclusión de las mujeres del ámbito de lo público puede identificarse como una consecuencia del sistema patriarcal que ordena el mundo, como se ha mencionado, en espacios excluyentes, con normas heteronormativas y con roles y funciones determinados (Serra, 2018).

A pesar de la cada vez más importante presencia femenina en la administración pública, aún persisten estereotipos discriminatorios sobre su papel en la sociedad que limitan su participación en términos de igualdad. Como se ha podido apreciar en este trabajo, la paulatina incorporación femenina a los espacios de toma de decisiones es resultado de la ruptura de los patrones culturales de asignación de roles y la difuminación de los rasgos característicos de los géneros, modificando, en consecuencia, estructuras simbólicas, prácticas culturales y valores (Martínez Vázquez, 1999). No obstante, persiste el discurso hegemónico sobre el papel de las mujeres: cuidado del hogar, de los hijos y de los ancianos. De forma que las mujeres siguen estando escasamente representadas en los cargos más altos del poder público en México.

A pesar de la formalización en la ley de la igualdad entre las mujeres y los hombres, la práctica de la igualdad no se materializa en la realidad, parafraseando a Luigi Ferrajoli (2008), existe una igualdad como norma y una diferencia como hecho, lo que hace que sobreviva la desigualdad.

Es importante observar que para lograr una mayor inclusión de las mujeres en los niveles de decisión, es preciso que los cambios se den aparejados tanto en el ámbito privado (modificación de estereotipos de género y distribución en las tareas de cuidados y del hogar), como en el público (creación de normas e incentivos para promover el acceso de las mujeres a los espacios de decisión); y, también resulta necesario revisar el papel del hombre en ello, no como protagonista (como se había estado haciendo hasta hace unos años), sino como parte de un devenir de desigualdad e inequidad entre géneros. Un ejemplo de esto es el cuidado de las hijas e hijos, para lo cual no sólo se requiere fomentar la construcción de otro tipo de masculinidades, sino también de crear las condiciones institucionales (como licencias de paternidad) que posibiliten y, sobre todo, en-

faticen que los hombres también tienen una responsabilidad en este cuidado; ello también podría incidir en la generación de igualdad de condiciones para que las mujeres accedan a cargos de decisión. La paridad tiene que alcanzar el hogar no sólo quedarse en el ámbito político; es decir, las tareas de cuidado tienen que ser una corresponsabilidad entre mujeres y hombres. No puede ser de otra forma pues la corresponsabilidad es un elemento que no encuentra sustituto para lograr la igualdad real.

Por otra parte, sin dejar de reconocer los esfuerzos institucionales, es preciso señalar que “sus efectos no logran permear de forma efectiva porque las condiciones de un sistema patriarcal plenamente asentado, lo impide; es decir, las formas reales y simbólicas de la dominación masculina prevalecen” (Alejandre Ramírez, 2018, p. 13).

Integrar la perspectiva de género en un país como México, con una larga historia de decisiones y acciones que invisibilizaron a las mujeres, enfrenta desafíos complejos, pues las instituciones y mecanismos administrativos no sólo se orientan a la transformación de las actividades burocráticas, sino que también buscan intervenir en el universo simbólico de la sociedad en la que existen. “La institucionalización de la perspectiva de género es un proceso que se enmarca en un esfuerzo por cubrir a todas las políticas públicas del país en las cuales se redefinen valores, prácticas y procedimientos administrativos” (Tarrés, 2006, p. 6).

Las limitantes subjetivas, formales y sociales siguen siendo un obstáculo que vencer por parte de las mujeres que desean ingresar y permanecer en posiciones de poder. Luchar contra los roles femeninos tradicionales (ama de casa, esposa y madre), a la vez que se enfrentan al contrato social / sexual que las excluyó del mundo de lo público, es una tarea que continúan realizando quienes han decidido participar más allá de los muros de su hogar y tener una voz propia. Desde que obtuvieron el reconocimiento a votar al día de hoy, sus esfuerzos por acceder a posiciones de liderazgo no han cesado. Desdibujar el imaginario que asocia mujer con espacio privado y hombre con espacio público, es una empresa que no sólo debe ser responsabilidad de los individuos, sino un compromiso estatal. Atrás debe quedar el pensamiento clásico que recluyó a las mujeres en muros invisibles y les dio una identidad en contraste y al margen del hombre.

En la actualidad, el gobierno de México, como el de varios países de América Latina, enfrenta el reto de formular e implementar políticas públicas que erradiquen de forma efectiva la discriminación y los obstáculos que enfrentan mujeres y niñas, no sólo en términos de participación sino también de desarrollo, el cual no puede alcanzarse sin tener en cuenta a la mitad de la población. A pesar de los avances que se han alcanzado, las cifras señalan una baja participación de las mujeres en el ámbito político, por lo que se requiere de políticas relacionadas con las necesidades de cuidado, sobre todo, ante un futuro próximo que implica una mayor demanda de cuidados como resultado de la prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas y del envejecimiento de la población.

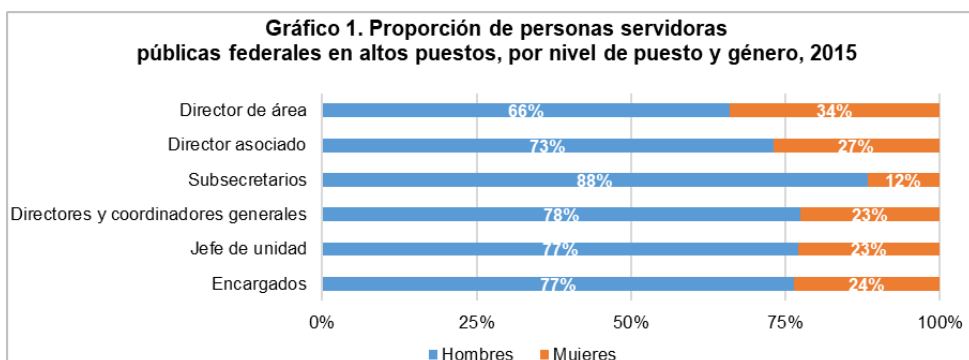
Los hallazgos consignados en este documento expresan una desigualdad ocupacional en el espacio público entre ellas y ellos, lo que confirma que aún persisten la división de tareas por sexo (el contrato sexual), los roles y los estereotipos, no obstante, las acciones estatales para construir una sociedad más igualitaria, reflejadas en reformas constitucionales y en legislación sobre la materia. Estas modificaciones al conjunto normativo ha impactado favorablemente al incrementar el número de mujeres en la administración pública, como en los otros poderes Legislativo y Judicial de la Unión, como en los de las entidades federativas, pero aún dicha incorporación no corresponde a sus capacidades y número. Las acciones afirmativas (cuotas, exámenes de ingreso exclusivos para mujeres, promociones para personal femenino, entre otros) han tenido éxito, pero la cultura patriarcal no ha sido desmontada.

Referencias

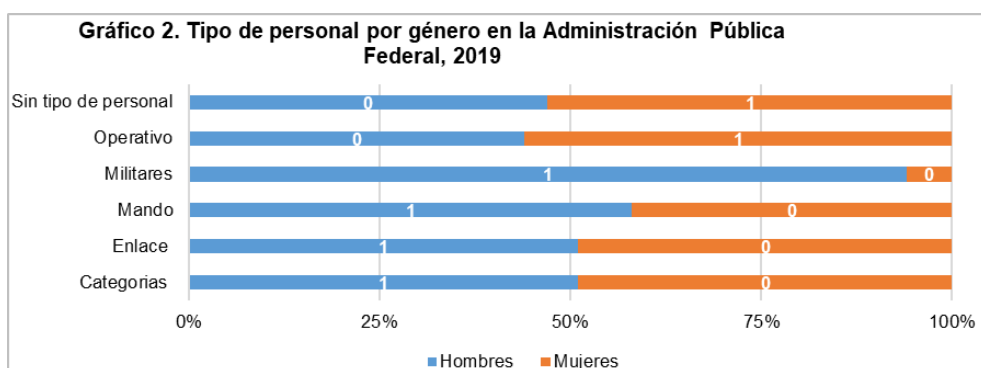
- Alejandro Ramírez, G. L. (2014). Mujer y presencia política en México. Un debate por la participación y la igualdad en el ámbito de la Administración Pública en el siglo XXI. En R. I. Rodríguez Romero (Coord.). *La mujer en la administración pública* (pp. 51-75). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Alejandro Ramírez, G. L. (2018). Género y buen gobierno: claves de una administración pública comprometida con la participación integral de las mujeres en ejercicio del servicio público. *Revista Buen Gobierno*, (24), 1-22.
- Amorós, C. (1988). *Mujeres, feminismo y poder*. Forum de Política Feminista.
- Amorós, C. (2005). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para las luchas de las mujeres*. Ediciones Cátedra-Universitat de València.
- Ardanche, M. (2011). *Entre el techo de cristal y el piso pegajoso. El trabajo como herramienta de inclusión en el Uruguay de 2011*. Cotidiano Mujer-ONU Mujeres.
- Burin, M. (2011). Laberintos de cristal. *Página 12*, 2 de junio. <https://www.pagina12.com.ar/diario/psicologia/subnotas/9-53957-2011-06-02.html>
- Carvalho, L. (2017). Prólogo. En ONU Mujeres. *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos* (p. 2). ONU Mujeres
- Conway, J. K., Bourque S. C. y Scott, J. W. (2003). El concepto de género. En M. Lamas (Comp.). *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 21-33) Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México-Miguel Ángel Porrúa.
- Dahlerup, D. (1993). De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. *Debate Feminista*, 8, 165-206.
- Dirección General de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (DGIOT) (s / a). Suelo pegajoso (p. 27). En *Glosario. Mujeres y Trabajo*. Generalitat de Catalunya, España.
- Diz, I. y Lois, M. (2012). *¿Han conquistado las mujeres el poder político? Un análisis de su representación política en las instituciones autonómicas*. Los Libros de la Catarata.
- Domènech, M. y Tirado, F. (2008). De la agencia a la individuación: aportaciones desde los estudios de la ciencia y la tecnología. Universitat Autònoma de Barcelona-GESCIT. <http://www.fes-sociologia.com/files/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/479.pdf>
- Ferrajoli, L. (2008). Igualdad y diferencia. En Ferrajoli, L. y Carbonell, M. *Igualdad y diferencia de género* (pp. 7-33). Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Foucault, M. (1980). Curso del 14 de enero de 1976. En Foucault, M. *Microfísica del poder* (pp. 139-152). Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (1980). Las relaciones de poder penetran en los cuerpos. En Foucault, M. *Microfísica del poder* (pp. 153-162). Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (1980). Los intelectuales y el poder. Entrevista Michel Foucault-Gilles Deleuze. En Foucault, M. *Microfísica del poder* (pp. 77-86). Las Ediciones de La Piqueta.
- Foucault, M. (1980). Poder-Cuerpo. En Foucault, M. *Microfísica del poder* (pp. 103-110). Las Ediciones de La Piqueta.
- García Beaudoux, V. (2017). De techos, suelos, laberintos y precipicios. Estereotipos de género, barreras y desafíos de las mujeres políticas (pp. 103-114). En Freidenberg, F. y Valle Pérez, G. (Eds.). *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

- Gómez Escarda, M., Hormigos Ruiz, J. y Pérez Redondo, R. J. (2016). Familia y suelo pegajoso en las fuerzas armadas españolas. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(2), 203-228.
- Guil Bozal, A. (2004). *Techos de cristal en la Universidad de Sevilla*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- INMUJERES (2017). Boletín. Desigualdad en cifras. 15 de enero. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN1_2017.pdf
- Johnson Lewis, J. (2019). Glass Ceiling and Women's History. *ThoughtCo*, 17 de agosto. http://womenshistory.about.com/od/work/g/glass_ceiling.htm
- Kimmel, M. (1992). La producción teórica sobre la masculinidad: nuevos aportes. *Fin de siglo. Género y cambio civilizatorio*, (17), 129-138.
- Lagarde, M. (2012). *El Feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*. Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México.
- Lamas, M. (1986). La antropología feminista y la categoría 'género'. *Nueva Antropología*, VIII(30), 173-198.
- Leal González, D. A. y Arconada Melero, M. A. (2011). *Convivir en igualdad. Prevención de violencia masculina hacia las mujeres en todas las etapas educativas*.
- Martín Llaguno, M. (2007). La mujer en la industria publicitaria. La segregación vertical en la comunicación comercial: techo de cristal y suelo pegajoso. *Zer. Revista de Estudios de Comunicación*, 12(22), 429-452.
- Martínez Vázquez, G. (1999). Poder y femineidad, empresarias, ejecutivas y políticas. *Revista Casa del Tiempo*, noviembre, <http://www.uam.mx/difusion/revista/nov99/martinez.html>
- Martínez Vázquez, G. (2001). Los límites del poder femenino. *Casa del Tiempo*, febrero, <http://www.difusioncultural.uam.mx/revista/feb2001/martinez.html>
- Meyerson, D. E. y Fletcher, J. K. (2000). A Modest Manifesto For Shattering the Glass Ceiling. *Harvard Business Review*, enero-febrero. <https://hbr.org/2000/01/a-modest-manifesto-for-shattering-the-glass-ceiling>.
- Montero, L. (2001). ¿Se globalizan las acciones afirmativas? Empresas transnacionales y segregación de la mujer (pp. 163-180). En Cooper, J. (Coord.). *¿Esto es cosa de hombres? Trabajo, género y cambio social*. Programa Universitario de Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Construir un México Inclusivo. Políticas y buena gobernanza para la igualdad de género*.
- Páramo, P. y Burbano, A. (2011). Género y espacialidad: análisis de factores que condicionan la equidad en el espacio público urbano. *Universitas Psychologica*, 10(1), 61-70.
- Ryan, M. y Haslam, S. A. (2005). The Glass Cliff: Evidence that Women are Over Represented in Precarious Leadership Positions. *British Journal of Management*, 16(2), 81-90.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2019a). Gráfico por género en la Administración Pública Federal. http://usp.funcionpublica.gob.mx//RUSP/contenido/GRAFICOS_ESTADISTICOS/GENERO_310519.pdf
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2019b). Tipo de personal por género en la Administración Pública Federal. http://usp.funcionpublica.gob.mx//RUSP/contenido/GRAFICOS_ESTADISTICOS/TIPO_PERS_GENERO_310519.pdf
- Serra, C. (2018). *Leonas y zorras. Estrategias políticas feministas*. Los Libros de la Catarata.
- Tarrés, M. L. (2006). Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los Institutos de las Mujeres en México. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública*, (5), 2006, 5-27.
- Zabludovsky Kuper, G. (2015). Las mujeres en los ámbitos de poder económico y político de México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LX(223), 61-94.

Anexos



Fuente: Elaboración propia con base en: OCDE, 2017, p. 205.



Fuente: Elaboración propia con base en: SFP, 2019b.

Cuadro 1. Mujeres titulares de la Secretaría de Estado			
Presidente	Periodo	Dependencia	Nombre
Andrés Manuel López Obrador	2018-2024	Secretaría de Gobernación	Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila
		Secretaría de Bienestar	María Luis Albores González
		Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Josefa González Blanco Ortiz Mena
		Secretaría de Energía	Rocío Nahle García
		Secretaría de Economía	Graciela Márquez Colín
		Secretaría de la Función Pública	Irma Eréndira Sandoval
		Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Luisa María Alcalde Luján
		Secretaría de Cultura	Alejandra Frausto Guerrero

Enrique Peña Nieto	2012-2018	Secretaría de Relaciones Exteriores	Claudia Ruíz Massieu Salinas
		Secretaría de Desarrollo Social	Rosario Robles Berlanga
		Secretaría de la Función Pública	Arely Gómez González
		Secretaría de Salud	Mercedes Juan López
		Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Rosario Robles Berlanga
		Secretaría de Turismo	Claudia Ruíz Massieu Salinas
		Secretaría de Cultura	María Cristina García Cepeda
		Procuraduría General de la República	Arely Gómez González
Felipe Calderón Hinojosa	2006-2012	Secretaría de Relaciones Exteriores	Patricia Espinosa Castellano
		Secretaría de Desarrollo Social	Beatriz Zavala Peniche
		Secretaría de Educación Pública	Josefina Vázquez Mota
		Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Rosalinda Vélez Juárez
		Secretaría de Turismo	Gloria Guevara Manzo
		Secretaría de Energía	Georgina Yamilet Kessel Martínez
		Procuraduría General de la República	Marcela Morales Ibáñez
Vicente Fox Quesada	2002-2006	Secretaría de Desarrollo Social	Josefina Vázquez Mota Ana Teresa Aranda Orozco
		Secretaría de la Reforma Agraria	María Teresa Herrera Tello
		Secretaría de Turismo	Leticia Navarro Ochoa
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	Secretaría de Relaciones Exteriores	María del Rosario Green Macías
		Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	Norma Samaniego Breach
		Secretaría de Turismo	Silvia Hernández Enríquez
		Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Julia Carabias Lillo
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	Secretaría de la Contraloría General de la Federación	María Elena Vázquez Nava
		Secretaría de Pesca	María de los Ángeles Moreno

Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Victoria Adato Green
José López Portillo y Pacheco	1976-1982	Secretaría de Turismo	Rosa Luz Alegría Escamilla

Fuente: elaboración propia con información de Quijano Torres, 2012; Presidencia de la República (2020).