

Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora

maria.avendano@imco.org.mx

@FerAvMeouchi

Paulina Cortés Hernández*

Investigadora

@paulinacorteshd

Fátima Masse

Directora de Sociedad Incluyente

fatima.masse@imco.org.mx

@Fatima_Masse

Luis Mauricio Torres

Coordinador

luismauricio.torres@imco.org.mx

@MauAlcocer

Sophie Herscovici

David Silva

Francisco Toledo

Practicantes profesionales

Fecha: 11-05-2021

Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora

maria.avendano@imco.org.mx

@FerAvMeouchi

Paulina Cortés Hernández*

Investigadora

@paulinacorteshd

Fátima Masse

Directora de Sociedad Incluyente

fatima.masse@imco.org.mx

@Fatima_Masse

Luis Mauricio Torres

Coordinador

luismauricio.torres@imco.org.mx

@MauAlcocer

Sophie Herscovici

David Silva

Francisco Toledo

Practicantes profesionales

Fecha: 11-05-2021

*Dejó de laborar en el IMCO en abril de 2021.

Contenido

Resumen Ejecutivo	4
¿Qué puestos ocupan las servidoras públicas?	6
¿Cuánto ganan las servidoras públicas?.....	13
¿Cuáles son las brechas de género en las secretarías de Estado?	17
¿Cómo cerrar las brechas de género?	20
IMCO Propone	24
Nota metodológica	27
Anexo 1. Acciones de la Administración Pública Federal a favor de la igualdad de género.....	28
Anexo 2. Composición de las secretarías de Estado por titular y plantilla laboral, 2021	30

Resumen Ejecutivo

En los últimos años en México se han hecho esfuerzos, como las cuotas de género, para alcanzar mayor igualdad de género en la vida política. Actualmente, México cuenta con un Congreso paritario, con el 48% de mujeres en la Cámara de Diputados y el 49% en el Senado de la República, así como el **mayor número de secretarías de Estado en la historia del país, con nueve de 19 secretarías encabezadas por una mujer (47%)**.

Aunque esto refleja un aumento en la participación política de las mujeres, no ha sido suficiente para evolucionar hacia mejores condiciones dentro de la Administración. Al ampliar más allá del gabinete, en 2019 solo el 24% de los cargos titulares de la Administración Pública Federal fueron encabezados por una mujer¹, de acuerdo con el Censo Nacional del Gobierno Federal realizado por el Inegi.

Las mujeres se encuentran subrepresentadas en los puestos clave dentro de las instituciones del Gobierno federal, lo que refleja una falta de paridad en los hechos dentro de la estructura gubernamental. Esto ocasiona restricciones para lograr una agenda inclusiva, la cual tome en cuenta las necesidades de la población, busque retener el talento femenino y la diversidad de ideas², pero, sobre todo, sume a más mujeres a la economía.

Mientras que México se encuentra en los primeros lugares en participación política dentro del gabinete federal con respecto a sus pares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), también está entre los últimos lugares en la participación económica de las mujeres.

Con el objetivo de identificar por qué hay dos resultados tan contrastantes en la participación política y económica de las mujeres, este estudio presenta una radiografía de las instituciones del Gobierno federal, con especial énfasis en las secretarías de Estado, para contestar las siguientes preguntas: ¿En dónde trabajan las servidoras públicas? ¿Qué puestos ocupan? ¿Cuánto ganan? Y, ¿cómo cerrar las brechas de género en la Administración Pública Federal?

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó más de 290 instituciones del Gobierno federal, con énfasis en el puesto y nivel de ingresos de más de 168 mil personas que trabajan en las secretarías de Estado. Los principales hallazgos son:

- **La Administración Pública Federal cuenta con más de 1.5 millones de personas, el 49.6% son mujeres y el 50.3% son hombres.** Esto representa un aumento de 11 pp en el porcentaje de mujeres con respecto a 2004 (39%).
- **La presencia de mujeres al interior de las secretarías de Estado disminuye conforme se eleva el puesto y el nivel de ingresos.** Solo el 30% de las direcciones generales son ocupadas por mujeres, mientras que este porcentaje disminuye a 28% para las jefaturas de unidad, el tercer puesto de mando más alto.

¹ La Administración Pública Federal se refiere a todas las instituciones dentro del Gobierno: los organismos centralizados como las secretarías de Estado y la oficina de la Presidencia, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los cargos titulares se refieren a la persona que encabeza cualquiera de estas instituciones

² Inmujeres, *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020 (Consultado el 6/04/2021).

- **En la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y en la Secretaría de Educación Pública no hay mujeres al frente de las jefaturas de unidad**, existen tres puestos y ninguno lo ocupa una mujer.
- **La brecha salarial promedio dentro de la APF es de 26%, es decir, por cada 100 pesos que gana un hombre, una mujer percibe, en promedio, 74 pesos.** A pesar de que el Gobierno federal cuenta con tabulador de sueldos, este no compensa la desigualdad de género que existe en los puestos directivos. Una menor participación de las mujeres en los cargos jerárquicos más altos tiene un impacto en los ingresos que reciben las mujeres.
- **En las secretarías de Estado, la diferencia de ingresos promedio entre hombres y mujeres es del 10% en los puestos de mando medio y superior.** La brecha salarial en las secretarías persiste.
- **Solo el 6% de los puestos de jefatura de unidad en el mayor nivel de ingreso (154 mil 472 pesos) es encabezado por una mujer.** A pesar de que existe paridad en las secretarías de Estado, esto no se traduce en todos los niveles.
- **Aunque las mujeres tienen mayor nivel de escolaridad, persiste la desigualdad en los puestos.** El 43% de las servidoras públicas cuenta con una licenciatura, en contraste con el 35% de los servidores públicos. Sin embargo, hay 33% menos mujeres en los puestos de mando.

Las cuotas de género son el primer paso para impulsar la participación política de las mujeres en puestos de liderazgo y toma de decisión. Sin embargo, es fundamental que estas formen parte de una agenda de acciones más amplia para lograr que la estructura del Gobierno federal sea más inclusiva, de tal forma que más mujeres lleguen a puestos donde están subrepresentadas.

En la medida en que se identifiquen las principales brechas de género, así como las barreras en el acceso y promoción de mujeres a puestos directivos dentro del Gobierno federal, será posible implementar acciones informadas para disminuir estas desigualdades. Para ello, el IMCO Propone:

- Aprovechar estos resultados para hacer un autodiagnóstico de brechas de género en cada institución del Gobierno federal.
- Alinear las acciones de las secretarías de Estado con la inclusión de más servidoras públicas en los puestos directivos.
- Incluir y publicar los indicadores de género en el portal de la SFP.
- Detallar las acciones del Programa Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres 2020-2024 para alcanzar los objetivos planteados en el Gobierno federal.
- Actualizar los indicadores y las acciones implementadas por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres).
- Difundir las acciones de las instituciones federales para monitorear el avance.
- Promover las prácticas de igualdad laboral que se certifican en la Norma 025.

Este estudio concentra información única para dimensionar la desigualdad entre mujeres y hombres en las secretarías de Estado, los puestos y salarios. Sin embargo, el equipo del IMCO ampliará este análisis al resto de la Administración Pública Federal para aportar indicadores de género que ayuden a la autoevaluación de cada dependencia, así como medir avances y retrocesos y tomar decisiones con base en evidencia.

Mujeres en la Administración Pública Federal: más allá de la foto

Las mujeres en México enfrentan barreras para entrar, ocupar y ascender a puestos directivos dentro del sector privado y el sector público. Debido a las posibles interrupciones en su vida laboral, las cuales se asocian con el trabajo del hogar y de cuidado, las mujeres tienen menos posibilidades de permanecer en el mercado, acumular antigüedad en el empleo, negociar una promoción de puesto o aumento de sueldo y escalar posiciones en el nivel de jerarquía de la organización³.

Sin embargo, contar con una mayor presencia de mujeres entre los niveles de mayor jerarquía permitiría que las decisiones de gobierno fueran más inclusivas, tomaran en cuenta estas necesidades diferenciadas de la mitad de la población y buscaran retener el talento femenino y la diversidad de ideas⁴.

Por lo tanto, es importante cuestionar: más allá de la foto, ¿cuántas mujeres hay en los puestos directivos dentro de la Administración Pública Federal (APF)? Para contestar esta pregunta, el IMCO construyó una base de datos a través de dos fuentes de información: solicitudes de información a la Secretaría de la Función Pública (SFP) para conocer el número de hombres y mujeres por institución federal desde 2004 hasta 2020 y la información disponible en Nómina Transparente de más de 168 mil personas que trabajan en las secretarías de Estado⁵.

Este documento presenta una radiografía de las mujeres en el Gobierno federal que incluye las instituciones en las que están concentradas, los puestos que ocupan, el nivel de ingreso que reciben y las brechas de género dentro de las secretarías de Estado. Además, presenta una serie de acciones para promover la participación de las mujeres y ofrece recomendaciones para identificar las brechas de cada institución e implementar acciones conforme a estas.

¿Qué puestos ocupan las servidoras públicas?

México ha tenido un avance significativo en la paridad dentro de las secretarías de Estado, sobre todo desde 2019. En ese año, el país logró el mayor avance en América con la incorporación de cuatro secretarías más que en 2018, lo que aumentó la proporción de 15 a 37% y ubicó a México en el lugar 34 de 190 países con mayor número de mujeres en las secretarías de Estado⁶.

La posición de México frente al mundo en la participación política de las mujeres es destacable, sobre todo en los últimos 10 años, ya que ha aumentado el número de mujeres en puestos de representación como legisladoras y secretarías de Estado debido a las cuotas de género⁷.

³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Estudio sobre la igualdad entre mujeres y hombres en materia de puestos y salarios en la Administración Pública Federal* (2018). <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Estudio-igualdad-20180206.pdf> (Consultado el 6/04/2021).

⁴ World Economic Forum, This is the effect female politicians have – and why we need more of them <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/women-female-policymakers-difference-politics-change/>. Women Deliver, Why Women in politics? <https://womendeliver.org/2018/why-women-in-politics/> (Consultado el 6/04/2021).

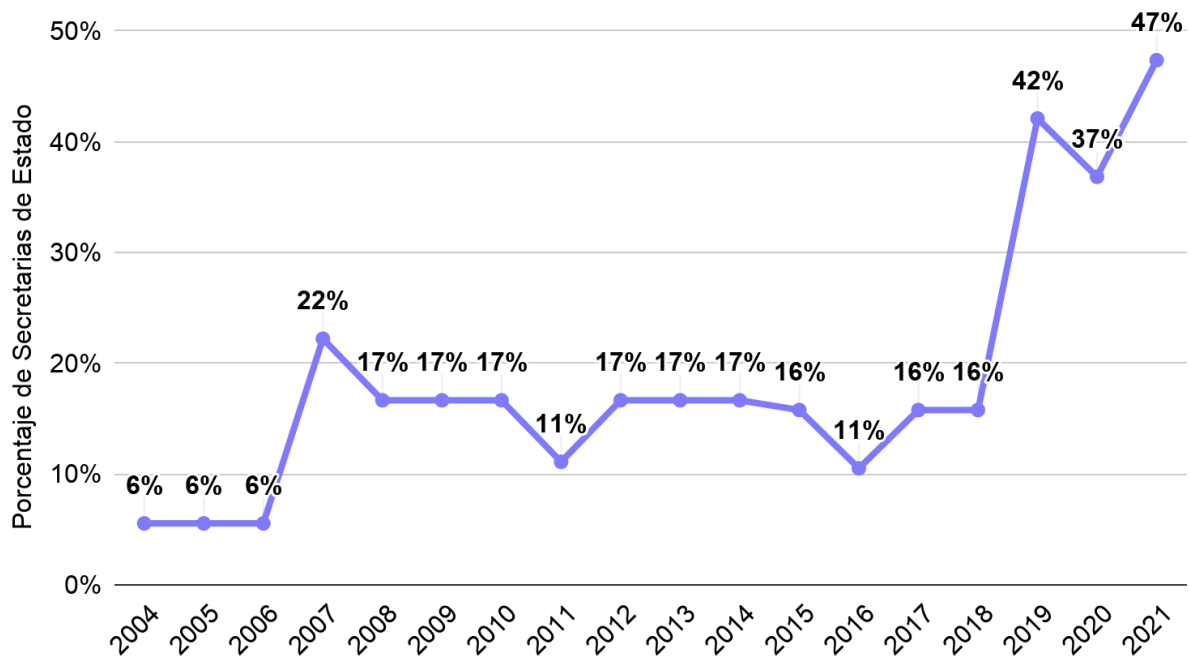
⁵ Para más información sobre la construcción de la base, consultar la nota metodológica.

⁶ UN Women, *Women in Politics: 2020* <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/women-in-politics-map-2020-en.pdf?la=es&vs=827> (Consultado el 6/04/2021). Hasta enero de 2020 los dos países con mayor porcentaje de mujeres en posiciones ministeriales fueron España (67%) y Finlandia (61%), países que rebasan la paridad de género (50%) en el poder Ejecutivo.

⁷ IMCO, *#MujerEnLaEconomía: los beneficios económicos de sumar a más trabajadoras* (2021) <https://imco.org.mx/cuales-son-los-beneficios-economicos-de-sumar-a-mas-trabajadoras/> (Consultado el 6/04/2021).

Como lo muestra la siguiente gráfica, el número de secretarías de Estado aumentó desde 2019 y en 2021, el país alcanzó un gabinete paritario, ya que, de las 19 secretarías de Estado analizadas, nueve son encabezadas por una mujer (47%), un avance significativo sobre todo al revisar el porcentaje de mujeres en años anteriores, donde la cifra más alta fue en 2007, con únicamente cuatro mujeres como secretarías de Estado de las 18 secretarías del gobierno de Felipe Calderón.

Porcentaje de mujeres en las secretarías de Estado en México, 2004-2021

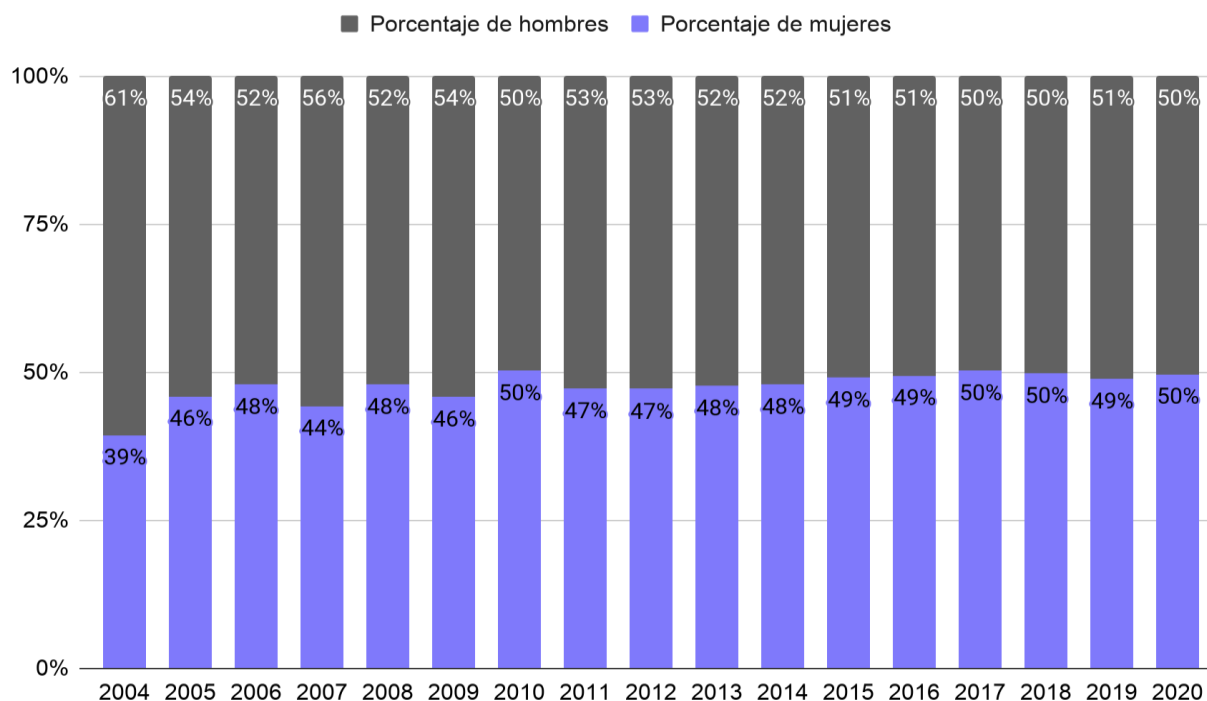


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Inmujeres.

Al ampliar esta información sobre la distribución de hombres y mujeres para toda la Administración Pública Federal (APF), también es posible identificar un avance en los últimos 15 años en la paridad dentro de la plantilla laboral, sobre todo de 2004 en adelante. El porcentaje de servidoras públicas ha incrementado a lo largo de los años, con algunas excepciones, como en 2007 y 2009.

La APF pasó de contar con el 39% de mujeres en las dependencias en 2004 al 50% en 2020. Esto no solo refleja un aumento de 11 puntos porcentuales en la proporción de mujeres, lo que representa 412 mil mujeres servidoras públicas más, sino también una distribución paritaria entre hombres y mujeres.

Porcentaje de mujeres y hombres en la Administración Pública Federal, 2004-2020



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública a través de solicitudes de información.

Esta distribución representa el porcentaje de mujeres y hombres en la APF sin distinción de tipo de puesto o dependencia en la que trabajan, la cual muestra una plantilla laboral dentro del Gobierno federal paritaria. Pero, tomando en cuenta los datos de 2021, ¿cómo cambia el porcentaje de mujeres según el puesto en el que se encuentran y nivel de ingreso que reciben? **Contrario a la paridad en el gabinete y la plantilla laboral, las brechas de género en los puestos directivos permanecen.**

Los puestos y salarios del personal dentro de la APF se establecen de acuerdo con el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal⁸. En este, quedan definidos los sueldos para tres principales grupos: enlace, categorías -el cual incluye plazas de especialidad técnica o profesional- y mando, grupo que se divide en mando superior y mando medio.

Las personas servidoras públicas se consideran de mando superior cuando ocupan una plaza de los grupos jerárquicos del grupo "G", el cual se refiere a las secretarías de Estado hasta el grupo "K", las direcciones generales. Los grupos jerárquicos "L", direcciones generales adjuntas hasta "O", jefaturas de departamento son considerados de mando medio. La siguiente tabla muestra los principales grupos, nombres de puestos, rango de sueldos y niveles dentro de estos.

⁸ SHCP, Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2020 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5594049&fecha=29/05/2020 (Consultado el 6/04/2021).

Tabla 2. Tabulador de sueldos de la Administración Pública Federal, 2020

Grupo	Clasificador de grupo	Nombre del puesto	Rango de sueldo bruto	Número de niveles
Mando superior	Sin grupo	Presidente de la República	\$161,056	1
Mando superior	G	Secretaría de Estado	\$159,536	1
Mando superior	H	Subsecretaría de Estado	\$158,270	1
Mando superior	J	Jefatura de unidad	\$144,343-\$154,472	3
Mando superior	K	Dirección general	\$101,986-\$136,745	4
Mando medio	L	Dirección general adjunta	\$94,962-\$115,220	3
Mando medio	M	Dirección de área	\$55,771-\$108,916	12
Mando medio	N	Subdirección de área	\$45,075-\$35,199	9
Mando medio	O	Jefatura de departamento	\$28,033-\$22,565	9
Enlace	P	Enlace	\$18,204-\$12,746	9

Fuente: elaborado por el IMCO con información del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2020. Nota: En este manual quedó establecido que ningún servidor público puede recibir una remuneración mayor a la del presidente de la República, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos. Para el 2020, el sueldo bruto que recibía el presidente Andrés Manuel López Obrador fue de 161 mil 56 pesos mensuales.

Cada nivel representa un sueldo distinto. Por ejemplo, el puesto de dirección general tiene hasta cuatro niveles, lo que significa que a pesar de que todas las personas contarán con un puesto directivo general, los sueldos que perciben serán distintos según el nivel en el que se encuentren. El último grupo de la tabla es enlace, el cual tiene ingresos entre 12 mil y 18 mil pesos según el nivel. Este grupo incluye puestos de trabajo, como abogados y abogadas, personal administrativo, técnico, auxiliares y analistas.

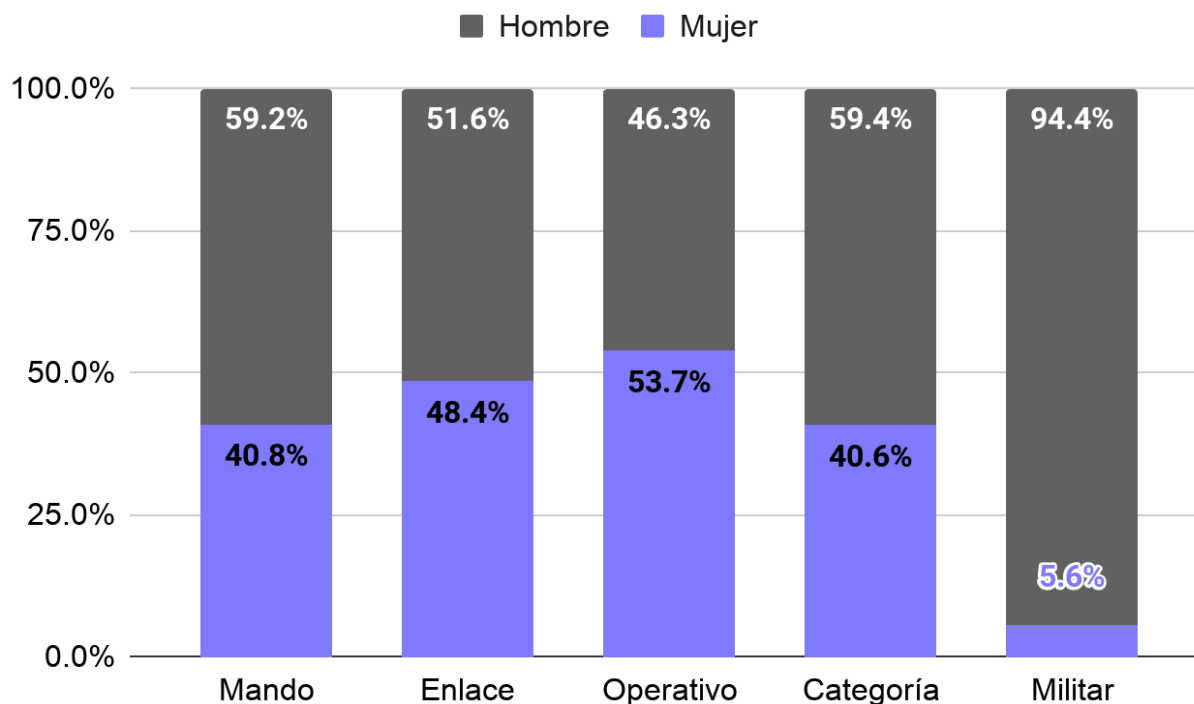
Además de estos tres grupos, hay otros tres tipos de empleo dentro del Gobierno federal cuyos sueldos no están definidos por el tabulador: 1) operativo, el cual comprende el nivel de ingresos más bajo de la APF; 2) el militar, que incluye al personal dentro de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar); y 3) honorarios, el cual se refiere al grupo sin tipo de personal, por lo que en su mayoría estas personas no cuentan con una plaza fija, sino que trabajan a través de un contrato de prestación de servicios por honorarios.

Toda la información sobre los servidores y las servidoras públicas está concentrada en el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP), la cual, a su vez, alimenta el portal de Nómina Transparente, que permite identificar el puesto y sueldo de cada persona dentro de la APF para generar estadísticas e indicadores. Específicamente, este estudio utiliza esta información para los indicadores de género, así como el análisis de las desigualdades dentro de los puestos y salarios.

De acuerdo con el RUSP, en 2020 la APF contaba con un millón 594 mil 676 personas en la plantilla laboral, el 49.6% mujeres y el 50.3% hombres⁹. La siguiente gráfica muestra la distribución de estas personas por el nivel más general del tabulador de sueldos: grupo.

⁹ El RUSP no contabiliza a las instituciones de Seguridad Nacional, así como empresas productivas del estado y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Porcentaje de mujeres y hombres por grupo en la Administración Pública Federal, 2020



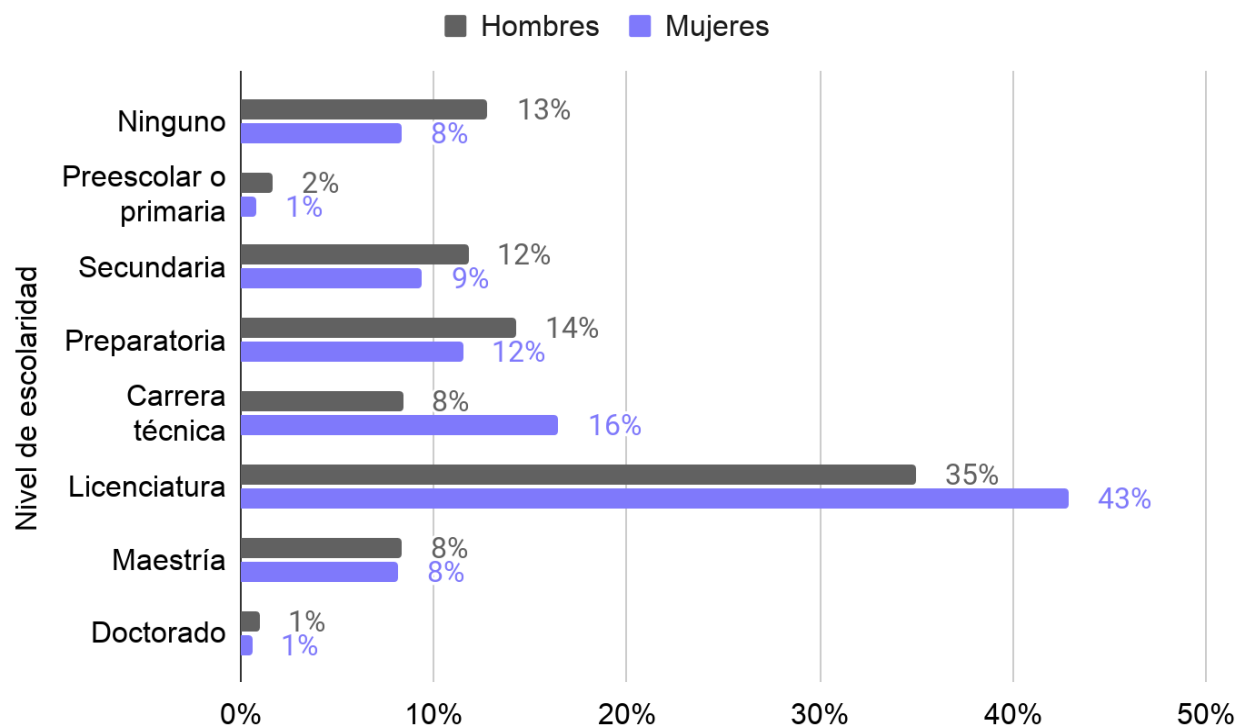
Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública a través de solicitudes de información. Nota: El grupo honorarios no se muestra en la gráfica. El RUSP no considera instituciones de Seguridad, así como empresas productivas del estado ni el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con excepción del grupo militar, la mayor diferencia en distribución está en el grupo de categoría y mando. Este último representa el nivel jerárquico más alto de cualquier institución de la APF. Mientras que el 41% de las personas que ocupan algún puesto de mando en la APF son mujeres (28 mil 629 mujeres), el 59% son hombres (42 mil 799).

Hay 33% menos mujeres en los puestos de mando a pesar de que la escolaridad es mayor para las mujeres. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el promedio de años de escolaridad para las mujeres que trabajan en alguna dependencia federal es de 14 años, mientras que para los hombres es de 13 años.

El Censo Nacional de Gobierno Federal desglosa el nivel de escolaridad de las mujeres y hombres dentro de la APF. Como lo muestra la gráfica, en 2019, el 43% de las servidoras públicas contaba con una licenciatura, en contraste con el 35% de los servidores públicos. De igual manera, el porcentaje de mujeres con una carrera técnica es mayor al de los hombres, 16 y 8% respectivamente.

Porcentaje de hombres y mujeres por nivel de escolaridad en la Administración Pública Federal



Fuente: elaborado por el IMCO con información del Censo del Gobierno Federal 2020, Inegi.

Por otro lado, en el caso del grupo categoría, hay 161 mil 372 mujeres (41%) y 235 mil 671 (59%) hombres. Este incluye personal del Servicio Exterior Mexicano, de la Rama Médica y Paramédica, Investigación, Científica y Desarrollo Tecnológico, Seguridad y Fuerzas Armadas, así como Procuración de Justicia.

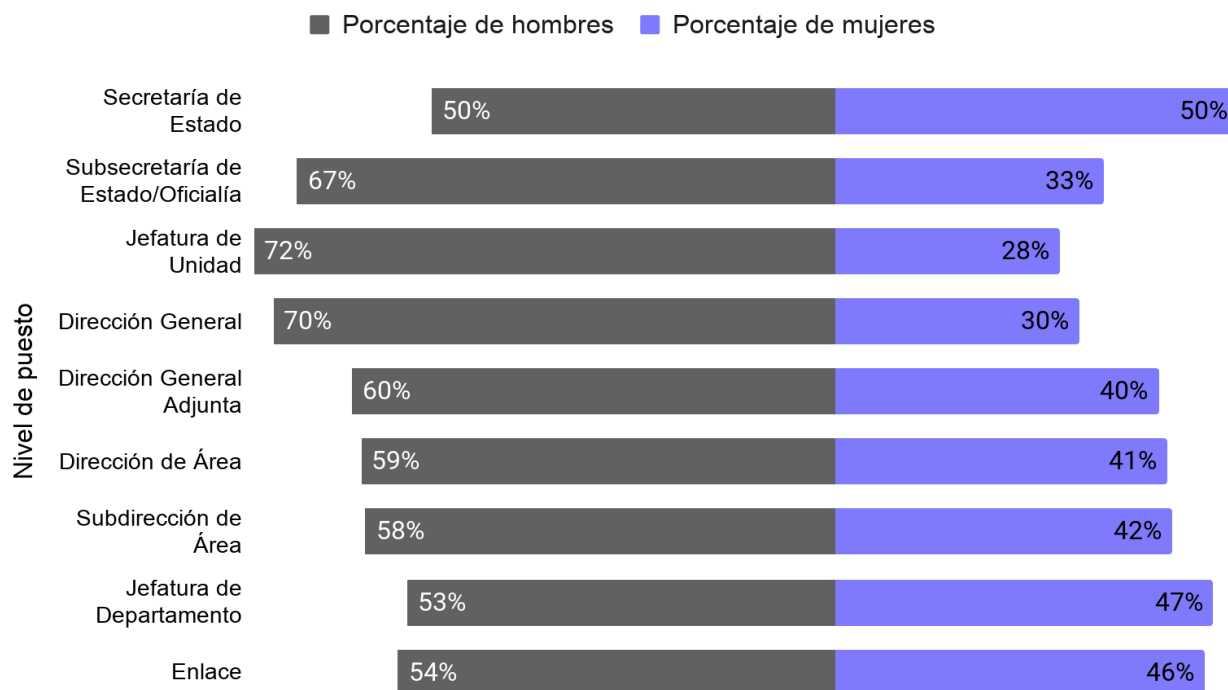
Estos tres últimos grupos cuentan con un rango de sueldos establecido, pero no se rigen bajo el tabulador de la APF. Por ello, para identificar las brechas de género en los puestos y salarios, este estudio toma en cuenta solo el grupo de mando y enlace, los cuales se rigen bajo el tabulador de sueldos.

Para ejemplificar esto, el IMCO analizó todas las personas servidoras públicas dentro de las 16 secretarías de Estado disponibles en el portal Nómina Transparente¹⁰. De acuerdo con datos de marzo de 2021, hay 168 mil 218 personas trabajando en las secretarías, el 51% son hombres y el 47% son mujeres¹¹. Tomando en cuenta los 12 tipos de puestos, la distribución entre mujeres y hombres para las secretarías de Estado se ve de la siguiente manera.

¹⁰Actualmente, el Gabinete de Andrés Manuel López Obrador tiene 19 Secretarías de Estado. Fueron analizadas 16, ya que la información de los y las servidoras públicas de la Sedena, la Semar y la Secretaría de Seguridad no está disponible en la Nómina Transparente de la SFP.

¹¹ El porcentaje no suman 100% ya que como se explica en la nota metodológica, no fue posible identificar el sexo del 2% de la muestra.

Porcentaje de hombres y mujeres por puesto y orden de jerarquía en las secretarías de Estado, 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública. Nota: No incluye información de la Sedena, la Semar y la Secretaría de Seguridad.

El mayor porcentaje de mujeres se concentra en el puesto más alto: secretaría de Estado y en los últimos dos: jefatura de departamento y enlace. Es decir, las mujeres están concentradas en la parte más alta de la jerarquía y en la base. **A pesar de contar con un gabinete paritario, la representación de las mujeres se pierde entre las subdirecciones, las jefaturas de unidad y las direcciones generales.**

Solo el 30% de los puestos de mando superior en las secretarías de Estado son ocupados por mujeres. Entre este grupo están las direcciones generales, de las cuales solo el 30% son ocupadas por mujeres y las jefaturas de unidad, el tercer nivel de mando más alto y donde el porcentaje de mujeres disminuye a 28%. Aunque en los puestos de mando medio esta proporción aumenta a 44%, el mayor porcentaje de mujeres está en las jefaturas de departamento (47%), el puesto más bajo dentro de este grupo.

La diferencia entre hombres y mujeres en este nivel es mayor en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y en la Secretaría de Educación Pública, donde existen tres jefaturas de unidad y ninguna la ocupa una mujer. La tercera Secretaría con mayor brecha de género en este puesto es Economía, donde solo el 10% de las jefaturas están a cargo de una mujer.

Algo similar ocurre al analizar las direcciones generales. La Secretaría de Turismo cuenta con 16 puestos de trabajo en este grupo y ninguno es encabezado por una mujer. En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Hacienda, la brecha de género también persiste, con solo el 19 y 23% de las direcciones generales ocupadas por una mujer.

Estas cifras muestran que **a pesar de que existe paridad en las cabezas de las secretarías de Estado, no hay representación equitativa de mujeres en el resto de los niveles**. No solo eso, una menor participación de las mujeres en los cargos jerárquicos más altos, donde, además, se perciben los mayores salarios, tiene un impacto en la brecha salarial promedio dentro de la APF y al interior de las secretarías de Estado analizadas.

¿Cuánto ganan las servidoras públicas?

La distribución desigual para los hombres y las mujeres entre grupos y puestos también se refleja en el ingreso promedio que recibe una mujer con respecto a un hombre. A pesar de que existe un tabulador de ingresos, el cual limita que existan diferencias de ingresos en el mismo puesto, la distribución entre estos puestos no es igual entre hombres y mujeres, por lo que los ingresos promedio tampoco lo son.

La siguiente tabla muestra el ingreso promedio de los hombres y las mujeres de todo el Gobierno federal de acuerdo con el grupo al que pertenecen. En todos los grupos el ingreso promedio de las mujeres es menor al ingreso de los hombres. **En el grupo jerárquico más alto, mando, las mujeres perciben, en promedio, 40 mil 232 pesos al mes, mientras que los hombres perciben 43 mil 724 pesos.**

Tabla 3. Ingreso promedio de hombres y mujeres por grupo en la Administración Pública Federal, 2020

Grupo	Ingreso promedio hombres	Ingreso promedio mujeres	Brecha salarial
Mando	\$43,724	\$40,432	-7%
Enlace	\$14,398	\$14,028	-3%
Operativo	\$9,206	\$8,438	-8%
Categoría	\$25,749	\$18,994	-26%
Militar	\$49,579	\$30,739	-38%
Honorarios	\$17,355	\$13,996	-19%
Total promedio	\$16,222	\$11,957	-26%

Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública a través de solicitudes de información.

¿Cómo se ve esta diferencia de ingresos? La brecha salarial mide la diferencia porcentual entre los ingresos percibidos por los hombres y las mujeres. En este caso, toma en cuenta el ingreso promedio mensual. La brecha salarial promedio al agrupar por estas categorías dentro de la APF es de 26%, es decir, por cada 100 pesos que gana un hombre, una mujer percibe, en promedio, 74 pesos. Sin embargo, esta diferencia de ingresos varía de acuerdo con el grupo analizado.

La mayor diferencia de ingresos se percibe en el grupo militar, con 38%. Esto se puede explicar, en gran medida, al porcentaje de mujeres (6%) con respecto al número de hombres (94%) que desempeñan algún puesto militar, así como a los puestos en los que ellas trabajan, usualmente de un rango menor.

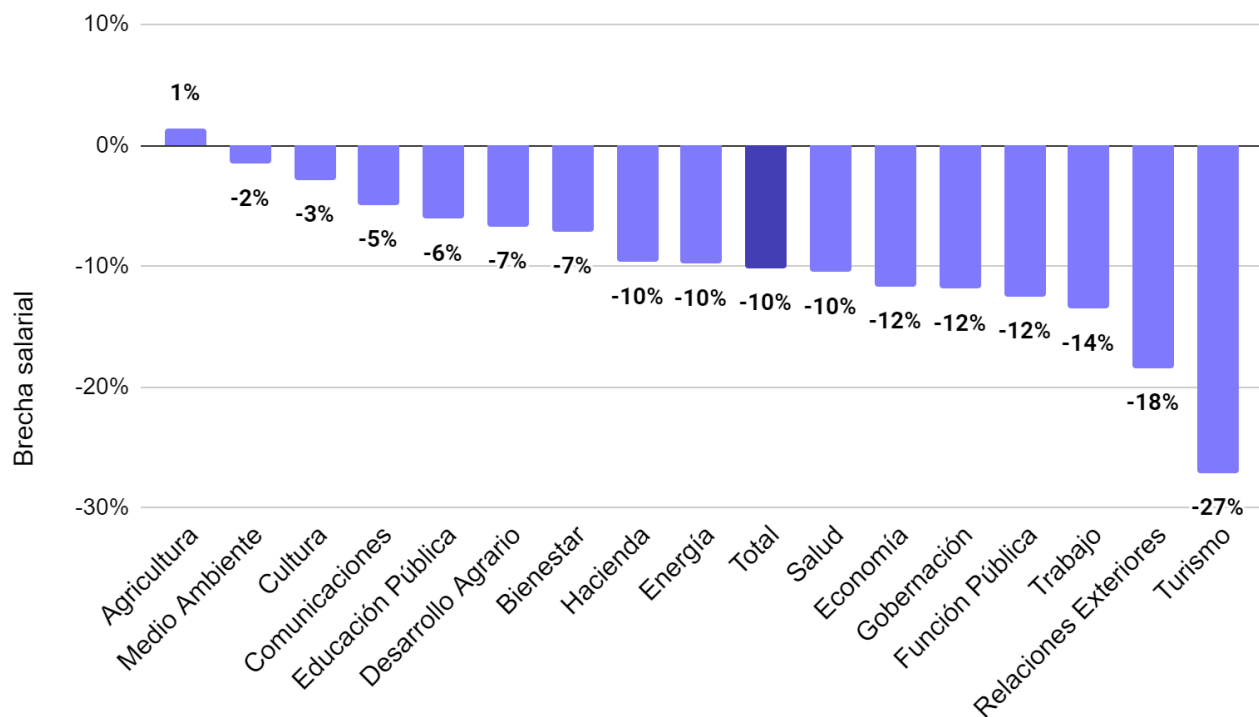
Como se explicó anteriormente, existe un tabulador de sueldos que permite establecer el sueldo que recibe cada persona según el grupo al que pertenezca. Dentro de este grupo, existen varios niveles adicionales con rangos de salarios distintos. Por ejemplo, el grupo “K” se refiere a la dirección general. Este tiene tres niveles y, por lo tanto, tres distintos salarios: K21, K22 y K12.

Esto significa que las persona que se ubiquen en el mismo grupo y nivel ganarán lo mismo, sin importar el sexo. Entonces, ¿por qué existe una diferencia de ingresos? **Por la distribución de los puestos dentro de la APF: las mujeres están concentradas en puestos y niveles más bajos que los hombres, por lo que, en promedio, su ingreso dentro del Gobierno federal será menor.**

Esta brecha de género persiste en todas las secretarías de Estado, ya que hay una menor proporción de mujeres en los puestos más altos, con excepción de las titulares de estas secretarías. Sin embargo, es importante mencionar que cada institución presenta distintas barreras, retos y avances

La siguiente gráfica muestra la brecha salarial por secretarías de Estado entre los puestos de mando superior y medio, los niveles más altos de la APF. La diferencia de ingresos promedio entre hombres y mujeres es del 10%: por cada 100 pesos que recibe un hombre en los puestos de mando, una mujer recibe, en promedio, 90 pesos.

Brecha salarial en puestos de mando superior y medio por secretaría de Estado, 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública.

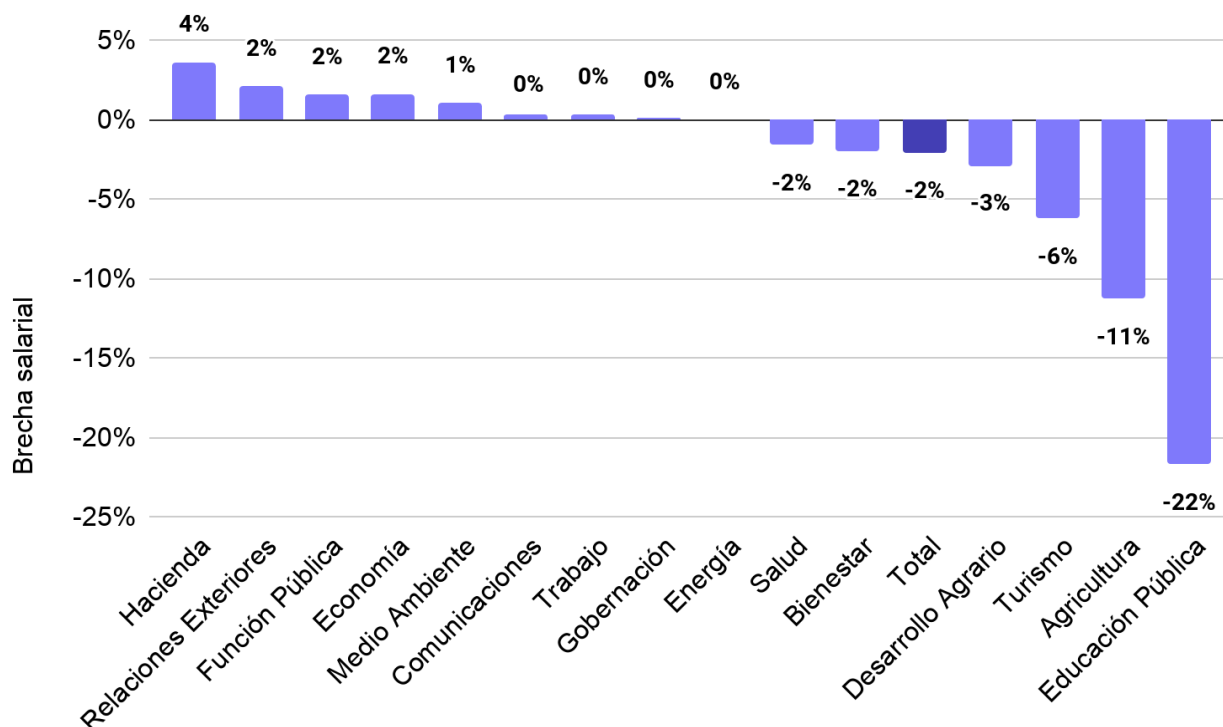
Solo la Secretaría de Agricultura tiene una brecha salarial positiva (1%), lo que significa que las mujeres perciben ingresos mayores a los hombres. En contraste, la Secretaría de Turismo es la institución con mayor brecha salarial, donde por cada 100 pesos que recibe un hombre, una mujer recibe, en promedio, 73 pesos. Aunque existen diferencias entre secretarías de Estado, **el 93%, incluyendo a aquellas lideradas por una mujer, tienen una brecha salarial negativa.**

Si bien es cierto que existe un tabulador de ingresos dentro de la APF, este solo imposibilita que la diferencia de ingresos se de en los mismos puestos, es decir, mientras se analice el mismo puesto y nivel, los hombres y las mujeres ganarán lo mismo. Sin embargo, el tabulador no compensa la desigualdad que existe en el nivel jerárquico de los puestos ocupados por mujeres. **En la medida en**

que las mujeres se concentren en los puestos de menor nivel, sus ingresos serán menores y por lo tanto, la brecha salarial permanecerá, sobre todo en los puestos de mando.

Al analizar únicamente los puestos de enlace (grupo P), el grupo más bajo del tabulador de la APF, la brecha salarial por secretaría de Estado cambia: en prácticamente todas las instituciones (con excepción de la SEP) esta disminuye con respecto a los puestos de mando. Como lo muestra la siguiente gráfica, seis secretarías de Estado tienen una brecha salarial negativa en los puestos de enlace, mientras que el resto tiene una diferencia salarial positiva o de cero, lo que significa que las mujeres ganan más que los hombres o exactamente lo mismo, respectivamente.

Brecha salarial en puestos de enlace por secretaría de Estado, 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría de Cultura no se muestra porque no hay hombres en la categoría de enlace.

En los puestos de enlace dentro de las secretarías de Estado, la brecha salarial entre hombres y mujeres es del (-) 2%, ocho puntos porcentuales menor a los puestos de mando superior y medio, lo que indica que las mayores diferencias de ingresos también se dan en los puestos más altos.

Tomando en cuenta los puestos de la jefatura de unidad (J), dirección general (K), dirección general adjunta (L) y dirección de área (M), puestos de mando superior, la siguiente gráfica corresponde a la brecha de género que existe en cada nivel de ingresos. Como a cada nivel le corresponde un salario diferente, es relevante identificar la distribución de las servidoras y los servidores públicos en cada uno de estos.

Solo el 6% de las jefaturas de unidad que perciben un ingreso de 156 mil 472 pesos es encabezada por una mujer. En el caso de la dirección general K11, nivel que recibe un ingreso promedio mensual de 120 mil 448 pesos y representa al puesto 10 de mayor ingreso, no hay una sola mujer.

Solo hay un nivel en el que el porcentaje de mujeres es mayor al de los hombres (62%): la dirección de área en el nivel M12, puesto que percibe un ingreso de 56 mil 977 pesos. En el resto de los puestos, y sobre todo en aquellos con un nivel de ingreso mayor, la distribución de mujeres y hombres es desigual.

Porcentaje de hombres y mujeres por nivel de ingreso en los puestos directivos de las secretarías de Estado, 2021

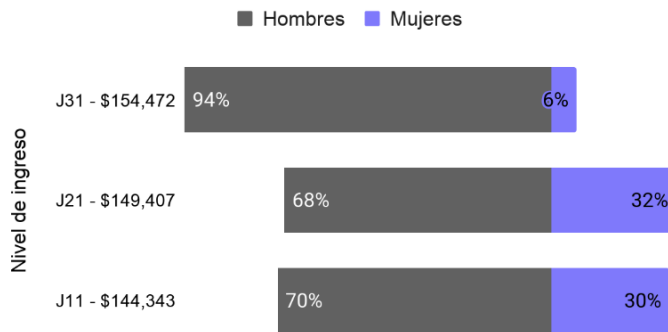
Primer puesto: Secretarías de Estado

Un solo nivel: ocho mujeres y ocho hombres

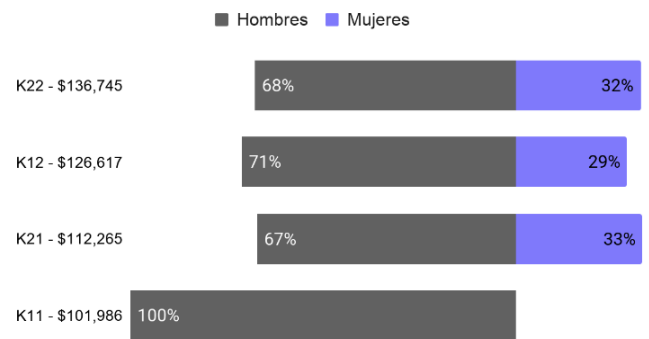
Segundo puesto: Subsecretarías de Estado

Un solo nivel: nueve mujeres y 18 hombres

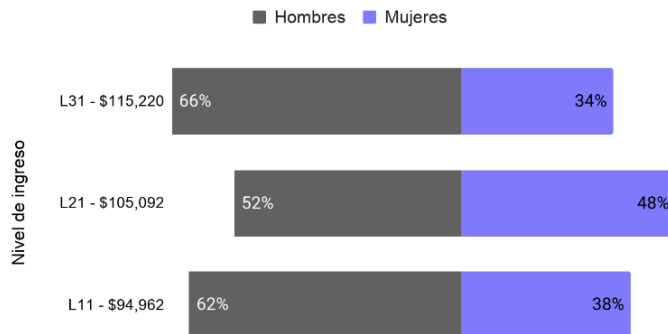
Tercer puesto: Jefaturas de unidad



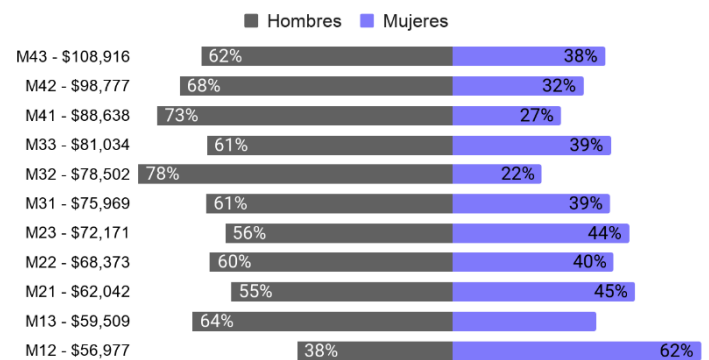
Cuarto puesto: Direcciones generales



Quinto puesto: Direcciones generales adjuntas



Sexto puesto: Direcciones de áreas



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública.

¿En dónde trabajan las servidoras públicas?

Análisis regionales, específicamente en los gobiernos de América Latina, demuestran que las ministras o secretarías de Estado tienden a ocupar las carteras llamadas blandas o de bajo perfil, las cuales se relacionan con temas socioculturales y a su vez, suelen contar con menor presupuesto que las carteras de medio y alto perfil¹.

Autoras como María Escobar y Michelle Taylor-Robinson explican que algunas carteras o secretarías abordan áreas de política que históricamente han estado vinculadas al ámbito interno o privado, así como a las mujeres como grupo. Estos son los temas de familia, cultura, ciencia y tecnología, turismo e igualdad de género.

En cambio, las carteras de alto perfil cuentan con mayor presupuesto, visibilidad y cubren temas tradicionalmente asociados con la esfera pública y los hombres como grupo, incluyendo finanzas públicas, gobernación o asuntos internos, infraestructura, economía y defensa¹.

En México, las dependencias con mayor representación de servidoras públicas son aquellas enfocadas en temas de género y derechos humanos, así como instituciones de salud y educación, como la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, Instituto Nacional de Perinatología e Inmujeres. Temáticas “blandas” y de menor visibilidad que tradicionalmente son trabajadas, promovidas y lideradas por mujeres.

En cambio, las dependencias con un menor porcentaje de mujeres son aquellas que se especializan en el sector de la industria, empresas productivas del Estado, como el caso Pemex y la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

Fuente: María Escobar-Lemmon et al, Women Ministers in Latin American Government: When, Where, and Why? American Journal of Political Science Oct 2005, Vol. 49, No. 4 (Oct. 2005), pp. 829-844.

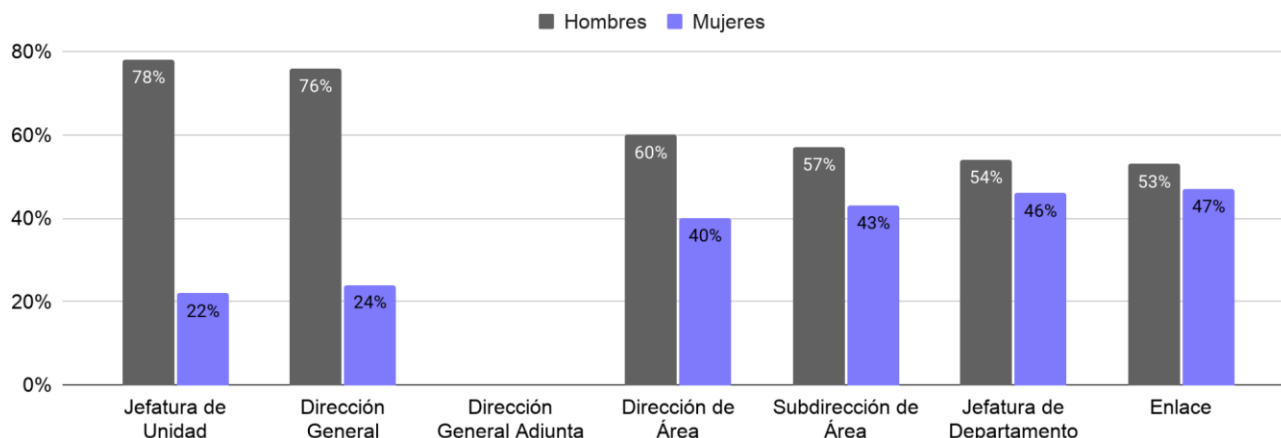
¿Cuáles son las brechas de género en las secretarías de Estado?

Con el objetivo de ejemplificar las brechas de género dentro de los puestos de la APF, en este estudio fueron seleccionadas solo tres secretarías de Estado: la Secretaría de Hacienda, de la Función Pública y de Trabajo. Se eligieron estas secretarías porque están implementando acciones claras para cerrar las brechas de género y alcanzar la igualdad sustantiva.

En estos casos es fundamental dar seguimiento a los indicadores de brechas de género, con el objetivo de identificar si los programas implementados reflejarán un cambio en la distribución de las servidoras públicas, sobre todo en los puestos directivos y de alto mando para que **la participación de las mujeres en la vida económica y política del país se refleje más allá de la foto.**

En el caso de la Secretaría de Hacienda, hay una menor proporción de mujeres en los siete puestos analizados, sin embargo, la mayor brecha de género está en las jefaturas de unidad, con tan solo el 22% de estas encabezadas por una mujer, y la dirección general, con el 24% de los puestos a cargo de una mujer.

Brecha de género en puestos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2021

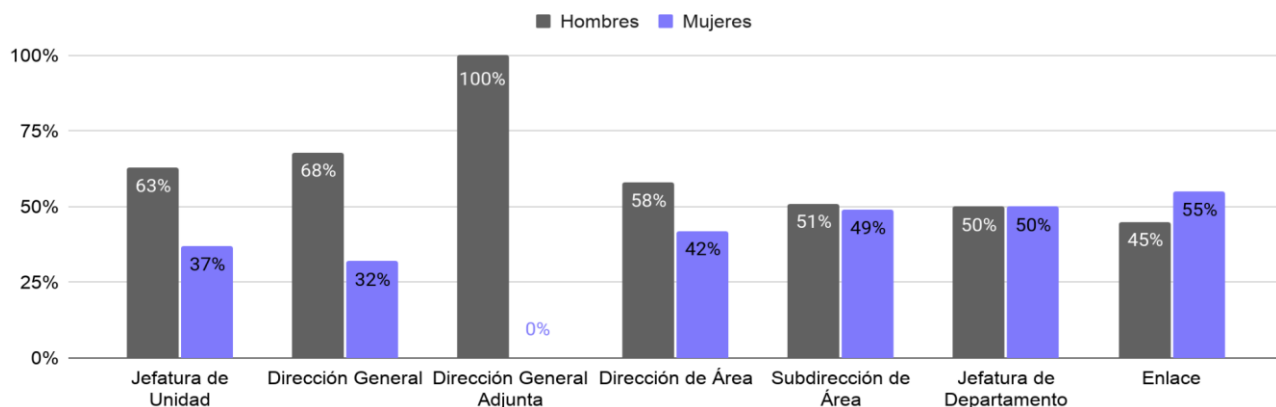


Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública. La SHCP no cuenta con Direcciones Generales Adjuntas.

Conforme disminuye el nivel jerárquico aumenta la proporción de mujeres, pero permanece por debajo del 50% en todos los puestos. Por lo tanto, es importante que la Secretaría priorice las acciones y políticas en la identificación de las principales barreras para las mujeres para acceder a estos puestos, específicamente en las jefaturas de unidad y direcciones generales.

La Secretaría de la Función Pública presenta una distribución distinta en los puestos jerárquicos menores, pero al igual que Hacienda, la mayor brecha de género está en la jefatura de unidad, con 37% de mujeres, y en la dirección general, con el 32% de mujeres.

Brecha de género en puestos, Secretaría de la Función Pública, 2021

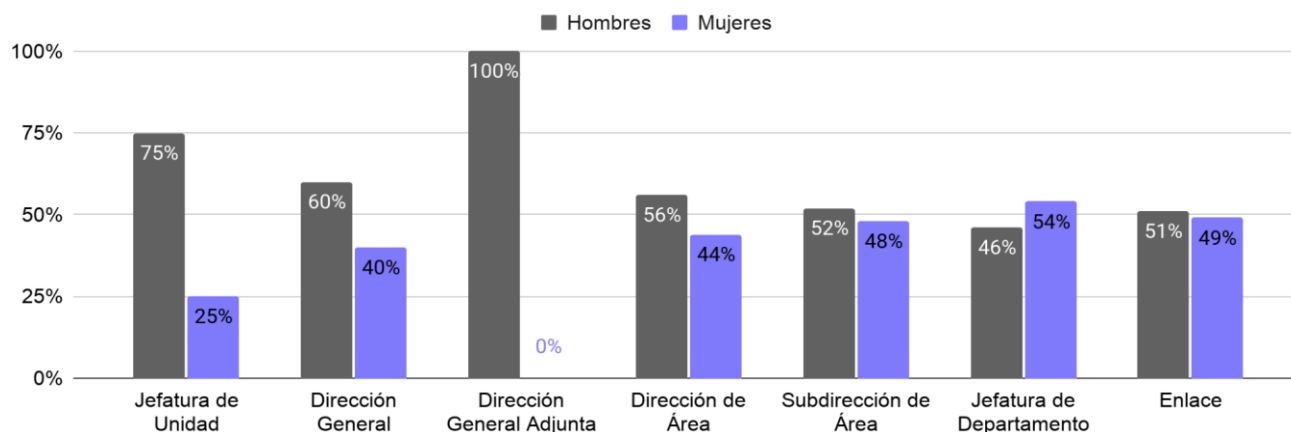


Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública. La SFP solo cuenta con una Dirección General Adjunta, la cual es encabezada por un hombre.

Es importante destacar un porcentaje casi paritario en la subdirección de área, la misma proporción de hombres y mujeres en las jefaturas de departamentos y, mayor proporción de mujeres (55%) en los puestos de enlace. No obstante, la distribución de mujeres es menor en los puestos más altos, por lo que la Función Pública podría centrar el diagnóstico y posterior inclusión de mujeres en la punta de la pirámide, con el objetivo de identificar qué está limitando el ascenso de ellas.

Por último, la Secretaría del Trabajo. La gráfica muestra que, sobre todo, en los puestos de mando superior, hay una diferencia en el porcentaje de mujeres y hombres con este cargo, lo que significa un menor porcentaje de mujeres en puestos directivos, donde solo el 1 de cada 4 jefaturas de unidad son ocupadas por una mujer.

Brecha de género en puestos, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2021



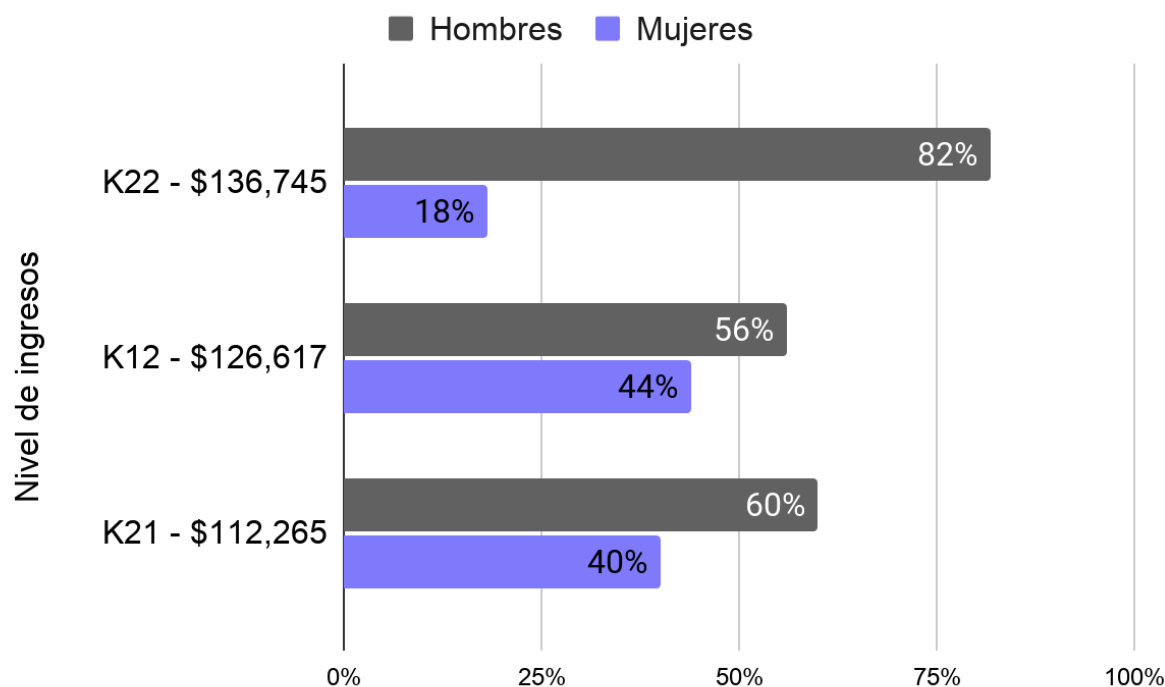
Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública.

Esta distribución en los puestos de mando superior ocasiona una segunda brecha de género: la diferencia de ingresos. Tomando como ejemplo la información de esta secretaría, es posible identificar que las mujeres están ubicadas en mayor proporción en los niveles de ingresos más bajos dentro del mismo puesto.

En las direcciones generales de la Secretaría del Trabajo, el ingreso promedio de los hombres es de 128 mil 787 pesos, mientras que para las mujeres es de 127 mil 537 pesos. No solo hay menos mujeres percibiendo ese ingreso (40% del total), sino que este es menor para ellas por los distintos niveles que existen en esta dirección.

La siguiente gráfica muestra que solo el 18% de las direcciones generales de la Secretaría del Trabajo con el ingreso más alto, 136 mil 745 pesos, son encabezados por una mujer. Si bien, este porcentaje aumenta en los siguientes niveles de ingresos, los tres niveles de dirección general dentro de la secretaría cuentan con una menor proporción de mujeres.

Porcentaje de hombres y mujeres por nivel de ingresos, Dirección General en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con información de la Secretaría de la Función Pública.

Esta distribución dentro de las tres secretarías seleccionadas es tan solo un ejemplo de un problema generalizado en el sector público y privado: **en México, hay menos mujeres en los puestos con mayores niveles de jerarquía e ingreso.**

¿Cómo cerrar las brechas de género?

El Ejecutivo Federal es el encargado de la aplicación del Proigualdad 2020-2024 través del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), institución que debe diseñar y aplicar los instrumentos para garantizar una política nacional en materia de igualdad de género¹². Las acciones que se explican a continuación se centran en dos ejes: potenciar la participación económica de las mujeres y la participación igualitaria en puestos de toma de decisión.

Lograr una mayor participación económica de las mujeres en todos los sectores y niveles jerárquicos se traduce en mayores beneficios para ellas, para la sociedad y el país. Como lo explica el Proigualdad, más mujeres en la economía permite cerrar las brechas de desigualdad, acceder a puestos de toma de decisiones, así como mayor libertad y construcción de un proyecto de vida propio para ellas¹³.

Por ello, el Inmujeres es una institución fundamental para el diseño, coordinación, implementación y monitoreo de las acciones en materia de igualdad de género, sobre todo seis principales temas:

¹²Inmujeres, *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020 (Consultado el 6/04/2021).

¹³ Inmujeres, *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024* http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608467&fecha=22/12/2020 (Consultado el 6/04/2021).

autonomía económica, redistribución de las tareas del hogar y de cuidado, acceso a la salud para niñas y mujeres, combate a la violencia de género, participación política de las mujeres y ambientes seguros para las mujeres.

Dentro de este programa destaca el objetivo cinco, el cual busca posicionar la participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones en los ámbitos político, social, comunitario y privado. Consta de las siguientes **cinco estrategias prioritarias**, cada una integrada por diferentes acciones puntuales:

1. Fortalecer el marco institucional y de política pública para favorecer la participación sustantiva e igualitaria de las mujeres.
2. Impulsar el cambio cultural de la sociedad mexicana a favor del reconocimiento de las capacidades políticas y la autonomía de decisión de las mujeres.
3. Promover la transformación de los ámbitos comunitarios, laborales y educativos para favorecer la incorporación de las mujeres en la toma de decisiones.
4. Mejorar las condiciones de la participación de las mujeres para transitar a la paridad en distintos ámbitos sociales.
5. Generar condiciones de participación política electoral que garanticen la plena incorporación de las mujeres en la toma de decisiones

Las acciones implementadas por las instituciones federales tienen un objetivo común: la inclusión de más mujeres dentro del Gobierno federal a través de políticas de igualdad de género. En el marco del Proigualdad 2020-2024, **49 instituciones federales se comprometieron a establecer lineamientos a favor de la paridad de género.**

¿Qué están haciendo las dependencias federales para trabajar en estas estrategias? ¿Cómo implementan la perspectiva de género en las acciones dentro y fuera de la institución? ¿Cuáles son las buenas prácticas que vale la pena replicar? Esta sección busca contestar esas preguntas.

Acciones para la igualdad laboral y no discriminación

Una de las acciones más generalizadas dentro de la APF es la certificación de la norma mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, un instrumento para incorporar la perspectiva de género y no discriminación en los procesos de reclutamiento, ascenso y capacitación de los centros de trabajo. Asimismo, busca garantizar la igualdad salarial en los centros de trabajo y generar acciones para balancear la vida laboral y personal¹⁴.

Actualmente, la Norma 025 es un mecanismo de adopción voluntaria. Para obtener la certificación, los centros de trabajo deben recibir una auditoría externa para verificar que sus políticas y prácticas cumplen con los requisitos de igualdad laboral y no discriminación, así como realizar una autoevaluación de los requisitos.

Cuando las instituciones obtienen la certificación, son incluidas en el Padrón Nacional de Centros de Trabajo Certificados, el cual puede consultarse en la página del Gobierno de México. Hasta el 6 de abril de 2021, 451 centros de trabajo cuentan con esta certificación, de los cuales el 40% son organizaciones privadas y el 60%, 271 instituciones, son públicas.

Obtener esta certificación significa que el centro de trabajo proporcionó evidencia de la implementación de prácticas en materia de igualdad laboral, como un protocolo de igualdad laboral, un Comité para el

¹⁴ Inmujeres, Norma Mexicana NMX R 025 SCFI 2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, (2020), <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/norma-mexicana-nmx-r-025-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion> (Consultado el 11/12/2020).

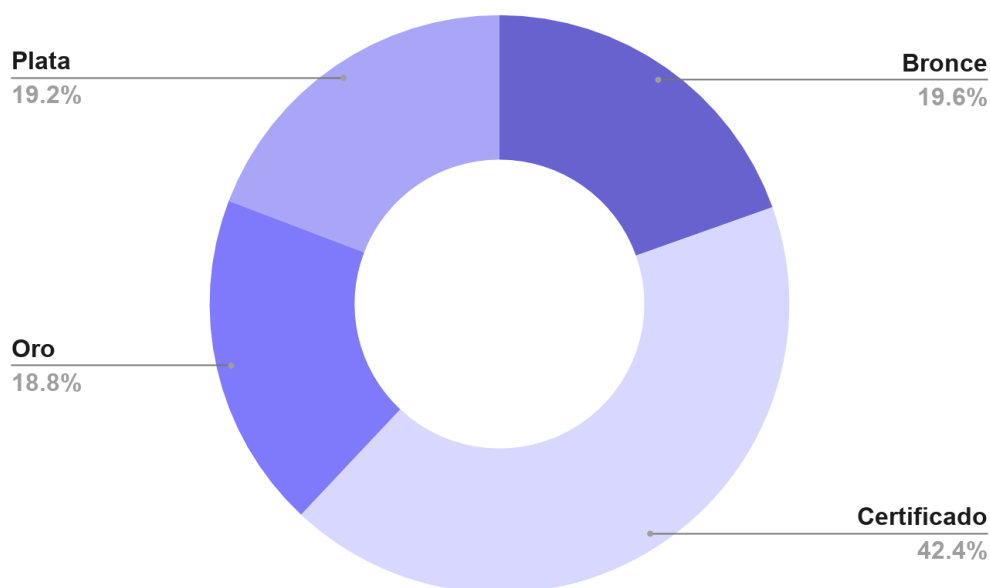
monitoreo e implementación de este, la incorporación de al menos el 40% de mujeres en su plantilla laboral, así como el 40% en puestos directivos.

También, contempla prácticas sobre los permisos de paternidad en las instituciones, el acceso a guarderías para los hombres afiliados al ISSSTE, prácticas de inclusión en el reclutamiento de trabajadores, igualdad salarial, flexibilización de horarios y mecanismos para prevenir y atender la discriminación, hostigamiento y violencia laboral.

De acuerdo con los puntos obtenidos y las medidas de inclusión implementadas, las instituciones pueden contar con cuatro niveles de certificación: certificado, certificado bronce, certificado plata y certificado oro. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de las 271 instituciones públicas según estos niveles.

El 18% de las instituciones cuenta con nivel oro, lo que significa que cuentan con al menos cuatro medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas. Estas incluyen el desglose de la plantilla laboral por sexo, cumplimiento del 40% en puestos directivos, incluir dentro de la institución al menos al 5% de personal con alguna discapacidad y realizar actividades para fomentar la igualdad laboral, sensibilización y difusión del tema.

Instituciones públicas certificadas con la Norma 025 por nivel de certificación, 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Inmujeres.

Algunas de las instituciones con el más alto nivel de certificación son la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), y el Inmujeres. Entre las secretarías de Estado con certificación oro se encuentran la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Además de contar con la certificación de la Norma 025, hay tres secretarías de Estado que destacan por las acciones establecidas para cerrar las brechas de género: la SFP, la SHCP y la STPS. La primera

ha concentrado los esfuerzos en un tema particular: la promoción de vacantes dirigidas exclusivamente a mujeres.

En ese sentido, el 11 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se da a conocer la publicación de vacantes en la APF dirigidas exclusivamente para mujeres¹⁵. Desde ese día, las vacantes se publican en el portal Trabajaen.

De acuerdo con información de la SFP, se publicaron mil 989 convocatorias exclusivas para mujeres, de las cuales 113 pertenecen al Sistema del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal. Actualmente, en abril de 2021, el portal cuenta con siete vacantes para mujeres.

Esta Secretaría también creó y publicó el portal *Función Pública Igualitaria y Libre de Violencia* para dar a conocer los programas, proyectos, normas y acciones de la SFP, publicar datos, infografías, videos y comunicados con respecto al tema de género. En este portal también es posible acceder a las convocatorias para mujeres, donde también se incluyen los concursos exclusivos para ellas de la Sedena y la Semar.

Aunque es una acción afirmativa, es importante asegurar que las políticas de inclusión no queden únicamente al entrar a la APF. Como lo muestran los datos de las secretarías, y la SFP no es la excepción, la principal brecha de género está en los niveles de mando superior, por lo que la capacitación para la promoción y ascenso de más mujeres a puestos directivos es una buena práctica para complementar estas convocatorias.

Por otro lado, están las acciones realizadas por la STPS. Como se detalla en la tabla, esta Secretaría trabajó con Unicef para fomentar las salas de lactancia en los centros de trabajo, incluyendo la STPS¹⁶. Este proyecto tiene como objetivo explicar los beneficios de la lactancia materna para las niñas y niños, las madres, los centros de trabajo y el país. A su vez, presenta una guía para que los centros puedan implementar las salas de lactancia, los insumos, infraestructura y personal necesario.

De acuerdo con la STPS y Unicef, los centros de trabajo, público y privado son clave para promover la lactancia materna. Al hacerlo, podrían reducir el ausentismo de las mujeres en el trabajo por falta de espacios dentro de este para la lactancia, tendría un impacto positivo en la productividad, valor de marca y retención de talento.

Por último, los centros de trabajo podrían aumentar la tasa de retorno de las mujeres al trabajo después del parto, mayor compromiso de las colaboradoras, satisfacción laboral y retorno de tres dólares por cada dólar invertido en estos programas¹⁷. Actualmente, las instituciones federales que cuentan con al menos una sala de latencia son el Conavim (1), Inmujeres (3), Conapred (1), la Segob (1) y la SHCP (8).

La STPS también cuenta con un Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (Procadist), una plataforma educativa a distancia para trabajadores y trabajadoras que ofrece capacitación virtual gratuita para el desarrollo de competencias, capacidades y habilidades laborales. Algunos de los cursos disponibles son: competencias socioemocionales, productividad laboral y formación empresarial.

¹⁵ Secretaría de la Función Pública, ACUERDO por el que se da a conocer la publicación de vacantes en la Administración Pública Federal dirigidas exclusivamente para mujeres. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589082&fecha=11/03/2020 (Consultado el 26/04/2021).

¹⁶Unicef y STPS, Guía para la instalación y funcionamiento de salas de lactancia (2021) <https://unicef.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/Guia-lactancia-2021-VF.pdf> (Consultado el 6/04/2021).

¹⁷Unicef, Lactancia en el lugar de trabajo <https://unicef.org.mx/lactanciaytrabajo-lugar/> (Consultado el 6/04/2021).

Por último, la Secretaría de Hacienda cuenta con el Programa para la Igualdad y No Discriminación en la SHCP 2021-2024, un mapa de ruta para dar cumplimiento a la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Está sustentado en dos principios rectores: la igualdad e inclusión. El primero se refiere al establecimiento de las condiciones para asegurar que todas las personas tengan las mismas posibilidades de ejercer sus derechos. El segundo, dando un enfoque positivo a la diversidad y la diferencia, busca integrar a todas las personas en la sociedad¹⁸.

Para lograrlo, la SHCP establece acciones prioritarias como la implementación de esquemas laborales flexibles, con horarios parciales y trabajo a distancia o teletrabajo; usar y ampliar progresivamente la licencia de paternidad, prestar el servicio de estancias infantiles, desarrollar una estrategia para la igualación de los salarios entre hombres y mujeres, así como de mentoría para puestos de liderazgo. Por último, la SHCP busca incluir a más mujeres en puestos directivos mediante procedimientos de selección dirigidos a mujeres.

Para dar seguimiento a esta última acción, la SHCP ha establecido monitorear el número de servidoras públicas en puestos de mandos medios y superiores. Tanto en el Programa de la SHCP como en este análisis, es posible identificar que la mayor brecha de género está en las jefaturas de unidad y direcciones generales, por lo que es importante evaluar si las acciones antes mencionadas buscan cerrar estas brechas. De lo contrario, no será posible asegurar un mayor porcentaje de mujeres en estos puestos.

IMCO Propone

La brecha de género dentro de los puestos del Gobierno federal refleja uno de los mayores retos para las mujeres en México en cualquier sector económico: la permanencia y crecimiento dentro del mercado laboral y puestos de toma de decisión.

Específicamente, aumentar la participación de las mujeres en todos los niveles jerárquicos del Gobierno federal no solo significa aumentar el salario promedio de las mujeres y cerrar la brecha salarial. Contar con una mayor presencia de mujeres entre los niveles de mayor jerarquía tiene relación con otros factores: las decisiones de gobierno podrían ser más inclusivas, tomarían en cuenta las necesidades de la población y buscarían retener el talento femenino y la diversidad de ideas¹⁹.

El Gobierno federal y, específicamente, las secretarías de Estado enfrentan importantes retos en la inclusión de más mujeres en los puestos directivos, ya que, actualmente, **la paridad en el gabinete federal no ha evolucionado en políticas de inclusión política y económica dentro de la APF.**

De acuerdo con una encuesta realizada por el IMCO y el periódico Reforma en marzo de 2021, el 72% de las personas está a favor de la paridad de género en las instituciones de gobierno. Entre las mujeres, este porcentaje es aún mayor: el 78% de ellas está a favor de la paridad de género²⁰. Sin embargo, el porcentaje de mujeres disminuye al preguntarles si la paridad de género garantiza que haya políticas a favor de las mujeres. Mientras que el 56% de las mujeres está a favor de esta visión, hay un 33% de mujeres que considera que la paridad de género no hace diferencia en estas políticas²¹.

¹⁸ SHCP, Programa para la Igualdad y No Discriminación en la SHCP 2021-2024 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/619585/Programa_Igualdad_No_Discriminacion_SHCP_2021-2024_firmado_por_la_OM_compressed_3_.pdf (Consultado el 26/04/2021).

¹⁹ World Economic Forum, This is the effect female politicians have – and why we need more of them <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/women-female-policymakers-difference-politics-change/>. Women Deliver, Why Women in politics? (Consultado el 6/04/2021).

²⁰ IMCO-Reforma, Las mujeres en pandemia: los efectos en el hogar y en el trabajo <https://imco.org.mx/las-mujeres-en-pandemia-los-efectos-en-el-hogar-y-en-el-trabajo/> (Consultado el 26/04/2021).

²¹ El porcentaje no suma cien por las mujeres que no contestaron o dijeron no saber.

Considerar esto es fundamental para cualquier acción de política pública a favor de las mujeres, dentro y fuera del Gobierno federal. Las cuotas de género fomentan la visibilidad de las mujeres en los puestos de liderazgo y representación. Asimismo, funcionan como un símbolo para otras mujeres, lo que ayuda a identificarse con el sistema político y su capacidad para influir en este²². Un mayor número de mujeres en puestos de alto rango genera expectativas entre las mujeres, niñas y jóvenes sobre la capacidad que tienen de gobernar y ser gobernadas por una mujer.

Sin embargo, este es solo el primer paso. Una vez en los puestos de alto rango, es importante cuestionar ¿cómo alcanzar la representación sustantiva? ¿Cómo traducir las cuotas de género en políticas de inclusión de mujeres a la vida económica del país? Y cómo lograr que la participación de las mujeres no solo se quede en las titulares de las secretarías de Estado, del Congreso o del Ejecutivo, sino que se traduzca en mayor participación de las mujeres en toda la jerarquía dentro del sector público: los puestos de mando medio y superior como las jefaturas de unidad, direcciones y subdirecciones.

En la medida que se identifiquen las principales brechas de género y las barreras en el acceso y promoción de mujeres a puestos directivos, será posible realizar acciones que busquen disminuir estas desigualdades y, posteriormente, eliminarlas. Para ello, el IMCO Propone:

- **Aprovechar estos resultados para hacer un autodiagnóstico de brechas de género en cada institución del Gobierno federal.** Esta investigación busca proveer información para identificar las principales brechas de género en las secretarías de Estado. Sin embargo, el objetivo es que cada institución federal utilice estos datos para detectar brechas en los puestos, las áreas y los niveles de ingreso. Asimismo, permitiría medir avances y retrocesos y así, diseñar las políticas, acciones y programas con base en evidencia.
- **Alinear las acciones de las secretarías de Estado con la inclusión de más servidoras públicas en los puestos directivos.** De acuerdo con esta investigación, las brechas de género en las secretarías de Estado son mayores en los niveles de mando medio y superior. Por ello, es importante asegurarse que las acciones a favor de la inclusión de más mujeres en el servicio público consideren no solo los niveles de entrada, sino también la permanencia y ascenso de las mujeres que ya se encuentran trabajando en algún puesto de trabajo en las secretarías de Estado.
- **Incluir y publicar los indicadores de género en el portal de la SFP.** De acuerdo con el numeral 80 de las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, la información que se obtenga del RUSP para fines estadísticos o científicos será pública. Por lo tanto, y con el objetivo de medir las brechas de género en la APF, la SFP podría publicar la siguiente información:
 - Porcentaje de mujeres titulares de una institución de la APF;
 - Porcentaje de mujeres y hombres por tipo de puesto;
 - Porcentaje de mujeres y hombres por nivel de ingresos.
- **Detallar las acciones del Proigualdad para alcanzar los objetivos planteados.** El Inmujeres presentó el documento Proigualdad 2020-2024 donde detalla los objetivos prioritarios del Instituto y la Administración, así como las estrategias para lograr la igualdad entre hombres y

²²Tiffany Barnes et al, *Defending the Realm: The Appointment of Female Defense Ministers Worldwide* (2018), *American Journal of Political Science*.

mujeres. Sin embargo, aún carece de detalle sobre las acciones a realizar. Por ejemplo, una de las acciones para favorecer la participación de las mujeres es “promover el principio de paridad en la designación de nombramientos en mandos directivos de la Administración Pública Federal”. No queda claro cómo se promoverá este principio ni cuáles son las actividades para hacerlo. Por lo tanto, es importante aclarar cómo es posible alcanzar los objetivos, así como dónde se podrán monitorear y consultar.

- **Actualizar los indicadores y las acciones implementadas por Inmujeres.** Actualmente, Inmujeres cuenta con un portal llamado el Sistema Proigualdad, el cual busca concentrar todos los indicadores para el seguimiento del Proigualdad. Aunque es un portal útil, no está actualizado. Todavía cuenta con la información del Programa 2013-2018 y hay algunos indicadores que no incluyen el último dato disponible. Con el objetivo de monitorear las acciones planteadas y con referencia a la propuesta anterior, actualizar este portal permitiría monitorear los avances y las actividades. Además, es importante darle mayor difusión en redes sociales para promover que otras instituciones lo usen y actualicen los avances.
- **Difundir las acciones de las instituciones federales para monitorear el avance.** A pesar de que las instituciones federales realizan diversas acciones en materia de igualdad de género, muchas de estas únicamente cuentan con la información publicada en los comunicados oficiales del Gobierno de México. Con el objetivo de difundir qué se está haciendo, cuál es el objetivo que buscan alcanzar y cómo lo lograrán, las dependencias o en su caso, las Unidades de Género, pueden publicar la documentación, programas e informes para identificar las prácticas y monitorear cómo el avance.
- **Promover las prácticas de igualdad laboral que se certifican en la Norma 025.** Actualmente, más de 200 instituciones públicas cuentan con la certificación de la Norma 025. Con el objetivo de aprovechar la información para incentivar condiciones laborales más inclusivas en el Gobierno federal, Inmujeres puede publicarla en un portal interactivo, el cual incluya la información ya disponible, como nombre del centro de trabajo, nivel de certificación y total de personal por sexo, pero que también se incluya el giro del centro de trabajo, las políticas implementadas y el hipervínculo al sitio donde estas se pueden consultar. De esta forma, los centros certificados tendrían mayor reconocimiento público y funcionarían como ejemplo de buenas prácticas para otros centros interesados en fomentar la igualdad laboral, sobre todo dentro de la APF.

Nota metodológica

Esta investigación utiliza información de dos principales fuentes: solicitudes de información y el portal Nómina Transparente. A través de la Plataforma Nacional de Transparencia, el IMCO solicitó a la SFP la información reportada por las instituciones de la APF en el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP) para los años 2004 a 2020, desagregada por institución, tipo de personal, escolaridad y perfil salarial por sexo.

Esto representa información de más de 350 instituciones federales y un promedio de un millón de personas servidoras públicas por año. Para los años 2004 a 2019, la SFP no entregó la información de hombres y mujeres con todos los campos solicitados, únicamente envió el total de hombres y mujeres por institución. En 2020, entregó el número de hombres y mujeres por el nivel más agregado de la APF: tipo de personal o grupo, el cual incluye los grupos de mando, enlace, categoría, operativo y honorarios. El procesamiento y análisis agregado de esta información permite contar con los datos generales de la APF y las instituciones seleccionadas.

Por otro lado, para identificar las brechas de género por tipo de puesto y nivel de ingresos en las secretarías de Estado, el IMCO utilizó la información disponible en Nómina Transparente con información del 16 al 31 de marzo de 2021 y analizó la institución, puesto y nivel de ingresos por sexo de más de 168 mil personas que trabajan en las secretarías de Estado. Con el objetivo de generar una base de datos con esta información, el equipo del IMCO realizó el siguiente proceso:

1. Descarga de los datos de Nómina Transparente de las secretarías de Estado desde la página <https://nominatransparente.rhnet.gob.mx/nomina-APF>.
2. Debido a que la plataforma no cuenta con el campo sexo, el IMCO utilizó el primer nombre de cada persona servidora pública para identificar el sexo correspondiente. Para esto, se realizó un cruce de información con dos bases de datos que contienen los nombres masculinos y femeninos más comunes en México. A su vez, se utilizó un método de proximidad para identificar los nombres de mujeres y hombres.
3. El cruce proporcionó el sexo de cada persona. Los nombres no encontrados en la base de datos fueron catalogados como *indefinidos*. Esto puede deberse a dos razones: el nombre no está registrado en la base de datos o bien, está identificado como nombre de hombre y mujer. Para las secretarías de Estado analizadas, solo el 2% de los nombres no fueron identificados con ningún sexo. Aunque este método presenta un margen de error, la falta de un campo registrado por cada institución federal que identifique el sexo imposibilita realizar un análisis 100% preciso.
4. Una vez incluido el sexo de cada persona, el IMCO realizó otro cruce de información con el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal 2020 para obtener el puesto y nivel de ingreso de cada persona.

La base de datos tiene más de 168 mil registros y permite realizar análisis estadísticos agregados para identificar las brechas de género en 16 secretarías de Estado que publican su información en el portal de la SFP.

Anexo 1. Acciones de la Administración Pública Federal a favor de la igualdad de género

Varias instituciones de la APF han implementado acciones para promover la igualdad de género en el ámbito laboral, estas incluyen desde la organización de foros y discusiones hasta la promoción de prácticas específicas según el giro de cada institución. La siguiente tabla presenta algunas de estas acciones con una breve descripción de estas.

Dependencia	Descripción de la acción
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	Los esfuerzos de la Cofece se concentraron en cuatro ámbitos generales para alcanzar la igualdad laboral: 1) reglas claras; 2) una gestión equitativa del talento; 3) capacitación y fortalecimiento de habilidades de liderazgo; y 4) incremento en el bienestar personal. Todo está disponible en el portal Nuestro camino hacia la igualdad laboral .
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	La CFE presentó el Programa de Igualdad de Género e Inclusión 2020-2024. Busca institucionalizar y transversalizar la perspectiva de género en sus acciones. Uno de sus objetivos prioritarios es Incrementar la participación de las mujeres en la CFE, particularmente en áreas técnicas y de toma de decisión.
Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR)	En mayo de 2020 el CNEGSR presentó la Guía para transversalizar la perspectiva de género en programas y acciones de salud pública.
Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim)	La Conavim realiza diversas mesas de trabajo con el objetivo de dar seguimiento a las recomendaciones que del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Desde 2018, se creó la Comisión de Seguimiento a las Recomendaciones del CEDAW en el marco del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	El IMSS imparte diversos talleres y cursos como: “Actívate por los derechos humanos”, “Herramientas para la Igualdad”, “Cero tolerancia al hostigamiento y acoso sexual”, “Estrategia Nacional para el Fortalecimiento del Buen Trato”. Además, en marzo de 2020 se adhirió a HeForShe en la lucha por la igualdad de género y la promoción de los derechos humanos de las mujeres.
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed)	El Inafed colaboró con Inmujeres y Conavim para realizar el “Encuentro Nacional con los Representantes de Refugios y Centros de atención externa”. Además, organizó diálogos virtuales con la participación de 2 mil 889 servidoras y servidores públicos en materia de igualdad de género y prevención de la violencia hacia las mujeres.
Instituto Nacional de Transparencia (Inai)	El INAI participó junto con autoridades de Colombia, Chile, El Salvador, y Uruguay en el taller virtual “Aprendizajes y avances del proceso de elaboración de los Planes de Acción para

incorporar el enfoque de género en los sistemas de acceso al derecho a la información pública”.

Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)

Planeación para el otorgamiento de créditos con una perspectiva de género. Debido a que, en ocasiones, las mujeres no cumplen con el requisito de cotización consecutiva por el embarazo, pueden tardar hasta 10 años más que un hombre para adquirir un crédito, por lo que el Instituto explicó que en 2020 se diseñaría el producto y en 2021 se dará a conocer el crédito.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu)

La Sedatu, en conjunto con ONU Mujeres y el Inmujeres anunciaron la primera edición de la convocatoria “Mujeres en el Territorio”, dirigida a las mexicanas que deseen participar en el rescate, rehabilitación ocupación y apropiación del espacio público.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)

Acciones con perspectiva de género a través de Promarnat 2020-2024, el cual tiene un enfoque transversal de derechos humanos y género en sus objetivos. Esto incluye la participación ciudadana en foros y estrategias de planeación territorial y sustentabilidad tomando en cuenta las desigualdades de género existentes.

Secretaría de la Función Pública (SFP)

Publicó el [portal](#) *Función Pública Igualitaria y Libre de Violencia*, cuyo principal objetivo es promover la incorporación transversal de la perspectiva de género en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas y acciones de la Secretaría y coordinar la elaboración, desarrollar acciones y contenidos para institucionalizar la perspectiva de género al interior de la dependencia.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La SHCP cuenta con el Programa para la Igualdad y No Discriminación en la SHCP 2021-2024. Entre sus acciones puntuales referentes a la inclusión laboral se encuentran: implementar esquemas de horarios flexibles, prestaciones de estancias infantiles, salas de lactancia, estrategias para la igualdad salarial y fomentar la inclusión de las mujeres en puestos directivos.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

La STPS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) presentaron la *Guía para la instalación y funcionamiento de salas de lactancia* con el objetivo de orientar a las personas empleadoras en la habilitación de las salas de lactancia con el fin de que el derecho a la lactancia sea ejercido plenamente en condiciones dignas.

Fuente: elaborado por el IMCO.

Anexo 2. Composición de las secretarías de Estado por titular y plantilla laboral, 2021

En la siguiente tabla se desglosa la información general sobre las secretarías de Estado a marzo de 2021: el nombre de la persona titular y el porcentaje de mujeres y hombres en cada una de ellas. La distribución de la plantilla laboral en las secretarías de Estado en México es prácticamente paritaria.

Secretaría de Estado	Nombre de la persona titular	Porcentaje de mujeres	Porcentaje de hombres
Secretaría de Gobernación	Olga Sánchez Cordero ²³	51%	49%
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana*	Rosa Icela Rodríguez ²⁴	42%	58%
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	María Luisa Albores González	52%	48%
Secretaría de Energía	Rocío Nahle García	46%	54%
Secretaría de Economía	Tatiana Clouthier Carrillo ²⁵	55%	45%
Secretaría de la Función Pública	Irma Eréndira Sandoval	49%	51%
Secretaría de Educación Pública	Delfina Gómez Álvarez	49%	51%
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Luisa María Alcalde Luján	57%	43%
Secretaría de Cultura	Alejandra Frausto Guerrero	51%	49%
Secretaría de Relaciones Exteriores	Marcelo Ebrard	51%	49%
Secretaría de la Defensa Nacional*	Luis Crescencio Sandoval	6%	94%
Secretaría de Marina*	José Rafael Ojeda Durán	34%	66%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Arturo Herrera Gutiérrez	47%	53%
Secretaría de Bienestar	Javier May Rodríguez	57%	43%

²³ Olga Sánchez Cordero asumió el cargo como secretaria de Gobernación el 1 de diciembre de 2018 y se ha desempeñado en este puesto desde entonces. Esta Secretaría se encarga, principalmente de los asuntos internos del país, la coordinación con los tres poderes de la Unión, así como el resto de las Secretarías de Estado y los gobiernos locales con el objetivo de alcanzar el desarrollo y el bienestar del país. Previo a este nombramiento, fue Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.)

²⁴ Rosa Icela Rodríguez fue nombrada la secretaria de Seguridad en México en octubre de 2020. No solo es la primera mujer en ocupar este cargo, también es la mujer civil de mayor jerarquía en la estrategia de seguridad del país. Esta Secretaría se encarga, principalmente, de la estrategia de seguridad pública del país, la cual incluye la coordinación con la Guardia Nacional (Policía Federal), el Centro Nacional de Inteligencia (antes Cisen), la Fiscalía General de la República, la Secretaría de Gobernación y las entidades federativas, las acciones de protección civil y las propuestas de protección ciudadana y prevención de delitos dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública (Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.)

²⁵ En 2018, al inicio de la actual Administración, fue nombrada Graciela Márquez Colín. Dos años después, en diciembre de 2020, Tatiana Clouthier Carrillo ocupó este cargo.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Social	Victor Villalobos Arámbula	41%	59%
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Jorge Arganis Díaz Leal	40%	60%
Secretaría de Salud	Jorge Carlos Alcocer Varela	53%	47%
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Román Meyer Falcón	50%	50%
Secretaría de Turismo	Miguel Torruco Marqués	50%	50%

Fuente: elaborado por el IMCO con datos de la Secretaría de la Función Pública a través de solicitudes de información. *La tabla muestra el porcentaje de hombres y mujeres de 2020, ya que no aparece en la base de datos de 2021.

Con excepción de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) con poco más de nueve de cada 10 servidores públicos hombres, la Secretaría de Marina (Semar) con solo 34% de mujeres en la plantilla y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con 39% de mujeres, la distribución de mujeres y hombres es muy similar. Llama la atención dos secretarías: Gobernación y Seguridad y Protección Ciudadana, ya que es la primera vez en México que una mujer es titular de estas.

IMCO

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.