
Capítulo 3

**Reporte de investigación Estudio de las mujeres
en la Administración Pública de Nuevo León**

Memoria

Dra. María Luisa Tarrés

Contenido Capítulo 3

Presentación

- I.- Estudio de las mujeres en la Administración Pública de Nuevo León
 - II.- Los Institutos de las Mujeres y la equidad de género en las políticas públicas
 - III.- Los compromisos internacionales como marco de las políticas nacionales
 - IV.- Las mujeres en las estructuras de poder y ámbitos de decisión del país
 - V.- Presencia de las mujeres en la Administración Pública
 - VI.- La política de transversalización de género en el Estado de Nuevo León
 - VII.- El Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León: actor clave en la política de transversalización de género
 - VIII.- Barreras y obstáculos para una política de transversalización de género en Nuevo León
 - IX.- Participación de la Mujeres y paridad de género en los niveles directivos de la Administración Pública del Gobierno de Nuevo León
 - X.- Resultados de la presencia femenina en la Administración Pública de Nuevo León
 - XI.- Análisis comparativo 2004-2008
 - XII.- Reflexiones finales
 - XIII.- Conclusiones
 - XIV.- Recomendaciones
- Bibliografía

Presentación

El presente informe es una respuesta a la necesidad de constatar los avances logrados para el cumplimiento de la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres que se plantea como objetivo el Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León, siguiendo las orientaciones suscritas por el gobierno mexicano y sus acuerdos con Naciones Unidas, especialmente UNIFEM. Aunque los compromisos se proponen detectar las desigualdades y discriminaciones de género en distintas esferas de la vida social con el fin de superarlos, este trabajo se limita a conocer la paridad de género en el acceso a la toma de decisiones en las instancias de gobierno en el Estado de Nuevo León.

Obtener representación frente a la desigualdad de las mujeres en posiciones de autoridad dentro de la Administración Pública es una antigua demanda del movimiento de mujeres que apuesta a que este mecanismo facilitará influenciar la agenda de desarrollo y a que la presencia de mujeres en las estructuras de gobierno es de por sí un elemento democratizador de la sociedad y del sistema político. Hay que comprender que la paridad como reivindicación se fundamenta en un discurso que amplía el significado de la política al cuestionar la subordinación de la mujer y reivindica su derecho a la igualdad no sólo en el espacio privado y doméstico sino también en el ámbito público institucional, ampliando la noción de ciudadanía. Se evidencia así, que las relaciones entre los sexos marcan a todas las personas de una sociedad y se infiltran no sólo en el ámbito familiar, las escuelas o en la vida social, sino también en las instituciones políticas formales y por tanto en las esferas de gobierno.

La difusión de estos argumentos se expresa en una discusión que atañe a todos y obliga a los miembros de la sociedad y a los actores públicos a tomar posiciones frente a un asunto que, como las relaciones de género, plantean conflictos y por qué no decirlo, resistencias. Muchos de los actores integrados a los partidos o a espacios vinculados con los gobiernos lo incorporan en sus agendas, otros se oponen. Lo interesante, sin embargo, es que la mayoría de ellos ha debido pronunciarse. Cabe señalar que la presencia del tema en el debate público no significa que hoy sea aceptado como para integrarlo a la agenda política pues en numerosos círculos los intereses relacionados con el género son percibidos como asuntos particulares, como cosas de mujeres. O incluso como tabúes cuando el discurso apunta a la sexualidad, o a la autonomía de las mujeres en cuanto a su vida reproductiva, matrimonial o familiar. Esto obedece a que hay instituciones muy conservadoras, pero también, al hecho de que a los hombres ubicados en el poder les cuesta dejarlo, incluso cuando para ser políticamente correctos aceptan que deberían hacerlo pues refiere a valores superiores vinculados con la convivencia democrática. Una característica central de la política, que señalaría por lo demás la eficacia y la vocación democrática de un sistema político, pasa precisamente por su capacidad para procesar la participación y la agenda de las mujeres de sus sociedades con el objeto de que la cultura social, institucional y política integren naturalmente a los seres humanos con todo y su condición genérica. El desafío es enorme, pues si bien hay acuerdos nacionales e internacionales para democratizar la sociedad y el sistema político, la cultura

prevaleciente tiende a excluir o invisibilizar a las mujeres, pues el sexismo inscrito en la cultura tal como lo plantea Bourdieu (1980) es “una memoria colectiva que logra organizar prácticas y representaciones individuales o colectivas de manera inconsciente”; que no sólo permean a los individuos, las relaciones sociales o las instituciones sino también se infiltra en las diversas corrientes de pensamiento de los políticos y funcionarios del país, cruzando el espectro de posiciones ideológicas.

En este marco, se han generado políticas públicas destinadas a superar las profundas desigualdades vividas por las mujeres debido a su subordinación ancestral, buscar un reconocimiento a sus responsabilidades reproductivas y productivas que permitan su autonomía y una redefinición de las relaciones de género alejadas de la hegemonía patriarcal que impide la plenitud de la vida de mujeres y hombres.

Por ello es importante conocer la condición de las mujeres en espacios específicos y desarrollar políticas públicas que distribuyan en forma equitativa entre los sexos los recursos materiales, las posiciones en las estructuras de poder, y en los lugares donde se toman las decisiones. Estas medidas aunque concretas, se orientan a transformar la cultura de género prevaleciente y a integrar a los seres humanos al ejercicio de una ciudadanía plena.

En este informe se presenta un análisis que ilustra la distribución por sexo de los funcionarios (as) que actualmente trabajan en la Administración Pública estatal de Nuevo León. Si bien las mujeres constituyen cerca del 40% del empleo público de ese Estado, es importante señalar desde el comienzo que la mayoría ocupa posiciones de apoyo tales como secretarías, archivistas, enfermeras, etc., sin tener oportunidades para tomar decisiones en la estructura ocupacional y de poder en las distintas dependencias que conforman ese campo de trabajo. Se trata de una estructura que si bien ha evolucionado hacia una cierta equidad, probablemente ha cambiado debido al proceso de modernización más que por una política pública tendiente a promover la equidad de género. Tal como lo señalamos en el informe, en los últimos años ha habido un gran aumento en los niveles educativos de las mujeres, un descenso en sus tasas de fecundidad que disminuyen el tiempo de trabajo dedicado a la maternidad y a la crianza y un incremento continuo de su participación en el mercado de trabajo. Si bien este proceso apunta a otorgar más recursos y una mayor libertad a las mujeres de hoy comparadas con la de sus madres y abuelas, no significa necesariamente un cambio cultural que quiebre el patrón tradicional de la subordinación. En este sentido conocer la condición de las mujeres que trabajan en las dependencias de la Administración Pública estatal de Nuevo León constituye un paso importante para generar políticas públicas que abran oportunidades equitativas a las mujeres para acceder a cargos de decisión y a las estructuras de poder que inciden en el desarrollo de ese Estado.

La perspectiva otorgada por la noción de paridad de género ha sido útil para describir y analizar a la Administración Pública estatal y constituye un primer acercamiento para diseñar políticas públicas destinadas a cumplir con los acuerdos gubernamentales e internacionales pero también con un ideal de ciudadanía democrática, pues con ello se integra a la mitad de la población.

En una primera parte este trabajo ofrece un breve recorrido sobre las formación de instituciones nacionales que se han dedicado a realizar propuestas de políticas públicas destinadas a cumplir con los requerimientos que exige la equidad de género. Luego se revisan los acuerdos internacionales con el objeto de destacar la evolución de las demandas del movimiento feminista y de mujeres hasta que éstas son reconocidas como derechos humanos, ratificadas como leyes por los gobiernos nacionales y posteriormente elaboradas como políticas gubernamentales vinculadas con las agendas del desarrollo local, estatal y federal. Ello permite comprender que la equidad de género se transforma en un valor ineludible de las políticas de desarrollo. Por eso en un tercer apartado se lleva a cabo un análisis de la presencia de las mujeres en cargos de decisión en distintos ámbitos, enfatizando su distribución en la Administración Pública federal desde la perspectiva de la equidad de género.

Finalmente el trabajo analiza la participación de las mujeres en las instancias del Gobierno de Nuevo León con base a la fuente de información proporcionada por la base de datos de la Oficialía Mayor al Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León (IEMNL). Este diagnóstico tiene la virtud de ser más específico al contar con información desagregada sobre los distintos tipos de dependencia, la participación por sexo en los niveles de decisión, los rangos de ingreso que reciben hombres y mujeres en general y comparativamente entre cargos equivalentes. El análisis basado en información estadística es claro. Existe una discriminación evidente hacia las mujeres no sólo porque son minoría en los cargos de decisión, sino porque su retribución económica es significativamente más baja que la de los hombres que ocupan cargos similares en la Administración Pública estatal.

La subrepresentación de las mujeres plantea así un reto para el cumplimiento de las metas del desarrollo estatal y nacional vinculado con la necesidad de reconocer el valor de su contribución al desarrollo por medio del ejercicio del poder en cargos gubernamentales.

Finalmente, es claro que la institucionalización de la equidad de género en la Administración Pública, además de hacer visible la situación y posición actual de las mujeres y hombres en las estructuras de poder, requeriría aplicar en un enfoque de género en las dependencias de gobierno para conocer las prácticas y estereotipos de género tanto formales como informales, que se desarrollan en el interior de las organizaciones que conforman las distintas dependencias de las estructuras estatales. Para ello, sería indispensable adentrarse en la vida cotidiana de funcionarios(as) para detectar los problemas que influyen en sus desiguales trayectorias ocupacionales ya que algunos pueden provenir de su rol de género (maternidad, matrimonio, trabajo doméstico) y otros de la cultura institucional que privilegia valores y prácticas masculinas discriminando a las mujeres como sujetos capaces de ejercer la autoridad y el poder.

La realización de la investigación y el análisis que fundamenta este trabajo fue posible gracias a la participación de la Dra. Sara Makowski, al maestro Julio Santiago Hernández y la licenciada Rosalba Martínez Guerrero.

I. Estudio de las Mujeres en la Administración Pública de Nuevo León

Lograr la visibilidad y el reconocimiento hacia las mujeres son las tesis que se marcan en la mayoría de los documentos de Naciones Unidas. Han sido y son dos vertientes que permanecen en nuestra sociedad sin cumplirse. En la vida pública y privada persisten criterios que invisibilizan a las mujeres en sus tareas. Aunque ha habido algunos cambios sobre la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en los niveles directivos, una gran mayoría permanece en la base de la pirámide.

María Elena Chapa

Presidenta Ejecutiva Instituto Estatal de las Mujeres Nuevo León (2005)

II. Los Institutos de las Mujeres y la equidad de género en las políticas públicas

Las políticas públicas orientadas a mejorar la condición de las mujeres se originan cuando se constata la experiencia de subordinación, marginación y exclusión que ellas han vivido en la vida social y política del país. Esto habla de la relación que guarda con el orden social y cultural, heredado, que ha marcado las relaciones entre mujeres y hombres mexicanos desde sus orígenes como nación. Se trata de un orden sobre las diferencias biológicas de los sexos femenino y masculino que han construido una particular división sexual del trabajo, con una asignación específica de los ámbitos público –para los varones- y privado –para las mujeres- y que ha determinado roles, comportamientos e identidades aceptables para cada uno de ellos. La valoración diferencial de lo masculino y lo femenino se ha traducido en profundas desigualdades en todos los planos, como lo revelan numerosos estudios, situación que se contradice con los ideales democráticos que sostienen amplios sectores políticos y sociales del país.

En este marco, el proceso modernizador vivido en las últimas décadas ha tenido gran impacto en la vida de las mujeres, con un incremento continuo de su participación en el mercado de trabajo, el aumento de sus niveles de escolaridad y el descenso de las tasas de fecundidad. Paralelamente se han generado las condiciones para un cuestionamiento de la división sexual del trabajo que asigna a los varones el trabajo relacionado con la producción y la política, y a las mujeres, las tareas reproductivas en el seno de la familia. De este modo, han surgido nuevas identidades femeninas, individuales y colectivas, que, sin invalidar la centralidad de la maternidad en la vida de la mayoría de las mujeres, agregan nuevos elementos y expectativas a sus roles e identidades.

Si bien esto ha obligado, en algunos sectores, a cierto reacomodo de las tareas asignadas a mujeres y hombres, no ha significado un mejoramiento automático de la situación de las mujeres en la sociedad, ya que la mayoría de ellas conserva las responsabilidades reproductivas y se ven sometidas a una doble jornada de trabajo que afecta su salud física y psicológica, así como el tiempo que podrían dedicar a su desarrollo y placer personales. De este modo aunque hay cambios, se puede afirmar que se mantiene el patrón de subordinación tradicional.

La meta de las políticas contra la discriminación de las mujeres estimula la transformación de este orden social y cultural discriminatorio, hacia uno distinto que reconozca la plena igualdad de las mujeres, valore su aporte a la sociedad y modifique las relaciones de género vigentes. Ello supone un proceso en el que la acción de los gobiernos tiene un impacto indiscutible en cuanto a generar condiciones para avanzar en esa dirección. Así el establecimiento de una institucionalidad abocada a las mujeres y el género, que retoma los lineamientos de Beijing, se desarrolló en el país entre 1995 y 2000 cuando se elabora el Programa Nacional de la Mujer (PRONAM) y posteriormente se crea la Comisión Nacional de la Mujer (CONMUJER) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Ese primer mecanismo institucional visibilizó la problemática de las mujeres y la importancia de las políticas públicas. La preocupación del gobierno por los asuntos de género y su vínculo con el desarrollo del país se hace oficial al crear el Instituto Nacional de las Mujeres el año 2001 para integrar la perspectiva de género en las políticas de las instituciones estatales en forma sistemática. Paralelo a la fundación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) se consolidan los Institutos o instancias Estatales establecidos con anterioridad y se terminan de crear los Institutos en los Estados donde éstos no existían.

Ritmo de creación de las instancias estatales. Cuadro 1

Año	Institutos	Programas	Secretarías	Total
1987-1999	7	2*	1	10
2000	7	-	-	7
2001	5	-	-	5
2002	7	-	-	7
2003-2006	3			3
Total	29	2*	1	32

Fuente: Elaboración propia con base en información de INMUJERES, 2003-2005.

*Hay dos estados pioneros que organizaron una instancia para los asuntos de género que se denominó Programa, los cuales terminado el sexenio 2000-2006 adquirieron la figura legal de Instituto. (Tarrés 2006)

De este modo los Institutos se transforman en el mecanismo central para promover la equidad de género. Su fundación se basó en la idea de que el ejercicio de los derechos de las mujeres como ciudadanas es un requisito para la democratización del país. La renovación democrática se vinculó con la noción de equidad de género y la igualdad de oportunidades, valores compartidos por distintos grupos organizados de mujeres que apoyaron y contribuyeron a la instauración de este organismo.

Si bien estos organismos se originan como consecuencia de la presión del movimiento de mujeres y de los compromisos gubernamentales con instancias internacionales para superar las desigualdades entre los sexos y garantizar a mujeres y hombres un acceso equitativo a los beneficios, recursos y oportunidades del desarrollo, hay que considerar que el gobierno mexicano contaba con una larga experiencia vinculada con políticas públicas destinadas a mejorar la condición de las mujeres.¹ La diferencia de los antiguos organismos con los Institutos de las Mujeres radica en que los primeros concebían a las mujeres en su rol tradicional principalmente como madres, esposas o hijas mientras que los actuales buscan la equidad tratando de superar los mecanismos que subordinan a las mujeres en las relaciones de género, que las relega al espacio de la reproducción, a una sobre-representación entre los pobres y a una subrepresentación en los cargos de decisión de las organizaciones sociales, en la burocracia pública así como en la esfera de la política. Por ello, las políticas públicas promovidas por los Institutos de las Mujeres se plantean la necesidad de hacer visibles los impactos perniciosos de la desigualdad de género en la vida pública y el mundo privado, particularmente en el interior de las familias. En muchos casos, el avance en la esfera pública (acceso al mercado de trabajo y a la educación, participación y toma de decisiones en la vida pública y política) ha ido acompañado de un deterioro de la vida familiar y privada recayendo las tareas domésticas y reproductivas en las mujeres y las niñas. De ahí que las políticas públicas y los programas de los Institutos no sólo se orienten a promover la autonomía de las mujeres en el mercado de trabajo o en los espacios públicos, sino también a modificar el trabajo doméstico incorporando a los varones en esta tarea. En otras palabras, la superación de los procesos de desigualdad y discriminación para alcanzar la autonomía de las mujeres se vincula con una transformación del orden social y cultural heredado que valora más lo masculino. El trasfondo que marca la acción de los Institutos es el logro de la equidad de género. De este modo, los Institutos de las Mujeres en México han orientado su labor a empoderar a las mujeres estableciendo políticas públicas relacionadas al menos con tres elementos:²

- El ejercicio de sus derechos reproductivos en una concepción de salud integral.
- La violencia de género en los ámbitos privado y público.
- La ampliación de su participación para llegar a la paridad en el acceso a la toma de decisiones en la sociedad civil y en la esfera pública y política.

Estos elementos se insertan en los objetivos de los planes de desarrollo nacionales para erradicar la pobreza extrema y la desigualdad socioeconómica que caracteriza el desarrollo del país. Se trata de objetivos generales que sin duda, requieren de una gran voluntad política que oriente los recursos materiales e institucionales a la consecución de una sociedad más justa que disminuya la enorme brecha entre los hombres y las mujeres.

1 No debemos olvidar organismos especializados como CONAPO, DIF, etc., que desde los años setenta al menos se dedicaron a mejorar la condición de la mujer por medio de políticas públicas de nivel nacional.

2 Si bien el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROEQUIDAD) contempla objetivos específicos, resaltamos estos tres elementos que de algún modo los sintetizan. Estos objetivos son: a) Institucionalización de la perspectiva de género (PG) b) Armonización del marco jurídico nacional con compromisos internacionales en materia de derechos para las mujeres y las niñas, c) Fomento de igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres, d) Promoción de políticas sensibles al género en materia de pobreza, e) Fomento de una educación para la vida que promueva la diversidad, la tolerancia y la equidad de género f) Eliminación de las desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral, g) Prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, h) Garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y la toma de decisiones y i) Fomentar una imagen de las mujeres equilibrada y respetuosa de las diferencias y sin estereotipos.

III. Los compromisos internacionales como marco de las políticas nacionales

En los últimos años se han observado cambios importantes en el ámbito del desarrollo económico y social con consecuencias en la igualdad de género. Desde hace más de quince años, México está inserto en una economía centrada en el mercado y presenta cambios importantes en relación al papel que tradicionalmente jugó el Estado en la promoción de la equidad social. La desigualdad ancestral se ha intensificado y ha tenido consecuencias inesperadas sobre todo en relación a la enorme violencia desatada a lo largo y ancho del país. Por esto quizás, el tema de la seguridad ha desviado la atención de la centralidad que habían adquirido los derechos humanos como parte de las políticas públicas. De ahí que valga la pena recordar la serie de mandatos y compromisos internacionales firmados por el gobierno que vinculan los derechos de las mujeres como derechos humanos con el desarrollo. Este vínculo no es casual, deriva de la movilización de las mujeres desde la década de los noventa que gracias a su presencia internacional logran incidir en las agendas de desarrollo que las reconoce formalmente como protagonistas en los acuerdos y agendas nacionales e internacionales.

Hoy las mujeres intervienen en distintos foros y su participación ha logrado no sólo modificar la agenda del desarrollo económico y social sino también sus conceptos y discursos respecto al papel de las mujeres en la vida social y política. Una mirada por los distintos foros y acuerdos internacionales permite dar cuenta de este proceso de cambio.

1. Quizás el acuerdo más importante relacionado con la lucha por los derechos humanos de las mujeres fue la adopción de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, en 1979 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este acuerdo tiene un carácter jurídicamente vinculante y allí aparecen los principios aceptados internacionalmente sobre los derechos de la mujer, aplicables a todas las mujeres en todos los ámbitos. En la Convención figura un concepto de discriminación que pone énfasis en los resultados y, por lo tanto, promueve la noción de igualdad real o igualdad de resultados. En el artículo primero se define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

2. En la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro en 1992, bajo el lema “La tierra es mujer” se vincularon los derechos de las mujeres y la igualdad de género con el desarrollo sustentable orientado a la conservación de los recursos y a la protección del medio ambiente.

3. Una de las principales conclusiones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 (Viena) fue que “los derechos de las mujeres son derechos humanos”. Lo que pareció obvio y redundante se consideró uno de los logros más importantes de la comunidad internacional

de mujeres que transitaba por el largo camino de visibilizar y modificar los sesgos de género en las normas y leyes.³ En la declaración aprobada en la Conferencia se afirma que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”, y que “la violencia y todas las formas de acoso y explotación sexual, inclusive las derivadas de prejuicios culturales y del comercio internacional, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas”.

4. Se ha reconocido que la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de El Cairo (1994) supuso un verdadero cambio de paradigma pues permitió el paso de un enfoque estrictamente demográfico a una nueva visión del desarrollo y de los derechos de las mujeres. La Conferencia estuvo precedida por muchos años de trabajo preparatorio, tanto a nivel de la sociedad civil internacional, representada principalmente por el movimiento feminista, como a nivel de las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales. La Conferencia se desarrolló en un contexto de grandes transformaciones internacionales, en el período posterior a la caída del muro de Berlín, la desaparición de la mayoría de las dictaduras en América Latina y el reestablecimiento de los sistemas democráticos. El debate sobre los derechos reproductivos de las mujeres generó una nueva geografía política en la arena internacional y surgieron alianzas que hasta entonces se consideraban inviables, que modificaron las tradicionales divisiones Norte-Sur, Este-Oeste y entre ricos y pobres. Así, el registro de los consensos muestra un alineamiento inédito entre países islámicos y católicos, entre gobiernos más o menos confesionales, y entre gobiernos que pertenecen a sociedades que valoran la tolerancia como forma de vida, especialmente los del Norte y algunos países en vías de desarrollo. La línea que dividió el debate y que concluyó con el Programa de Acción aprobado en la CIPD permitió la construcción inédita de un consenso mundial en torno a la autonomía de las mujeres, concepto que si bien ha sido fuente de disputas a nivel nacional por la oposición de ciertos grupos en materia de salud reproductiva, también ha permitido promover en algunos estados y en el D.F. políticas públicas como la anticoncepción de emergencia, aborto terapéutico, etc. en aras de la autonomía de las mujeres.

5. En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se acordó una agenda que vinculó en forma notable con un gran consenso las políticas públicas, el enfoque de derechos y la igualdad de género. La Conferencia de Beijing, sin duda, impactó la agenda de las organizaciones de mujeres y del gobierno mexicano. En la práctica, orientó el proceso de construcción institucional, modificaciones jurídicas y políticas públicas al otorgar legitimidad a la igualdad de género en las diferentes áreas de la vida social, económica y política nacional. Su influencia en las organizaciones de mujeres y en las instituciones gubernamentales se puede detectar desde la preparación de la Conferencia en el año de 1994 hasta el día de hoy, cuando la equidad de género se incluye en las agendas orientadas a erradicar la pobreza, mejorar la salud reproductiva, combatir la violencia de género y estimular la participación paritaria en los ámbitos privado y público.

6. Para fortalecer el marco de aplicación de la declaración sobre la eliminación de

³ *Afirmar que los derechos de la mujer son derechos humanos fue criticado al concebirse como un exceso. Sin embargo, es evidente que detrás de esa consigna existe todo un trabajo crítico de las feministas al discurso jurídico prevaleciente desde la Revolución Francesa que confundió los derechos humanos con los del hombre y del ciudadano, equiparando lo humano con lo masculino.*

la violencia contra la mujer (1993) que definió a la violencia como una manifestación de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres y una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que impide total o parcialmente a la mujer gozar de sus derechos y libertades en 1994 se realizó en Belém do Pará la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Ratificada por todos los países de la región, los acuerdos de la Convención han impulsado la elaboración de leyes nacionales en las que se reconocen las diversas formas que la violencia puede adoptar, junto con su carácter público.

7. Finalmente en materia laboral, se organizaron algunas reuniones en 2006 donde se planteó que el *trabajo decente* es un objetivo mundial transversal a todos los objetivos del desarrollo y se reconoció que en materia de trabajo es indispensable considerar la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de la mujer.⁴ Las numerosas inequidades y discriminaciones que prevalecen en contra de las mujeres en el mundo del trabajo suelen estar vinculadas a las dificultades para armonizar las obligaciones reproductivas y las actividades productivas. Al respecto, es de particular relevancia la normativa de la OIT, ya que incluye estándares y recomendaciones para proteger el acceso de mujeres y hombres a empleos dignos y sin discriminación.

En conclusión, desde los años setenta hasta nuestros días, las mujeres que realizaron la única revolución pacífica del siglo han logrado plasmar sus demandas en las agendas de desarrollo internacional, nacional y local de modo que hoy las políticas públicas contienen, al menos nominalmente, la equidad de género como factor ineludible.

IV. Las mujeres en las estructuras de poder y ámbitos de decisión del país

Aunque la equidad de género implica una política integral que recorre desde la vida cotidiana, las instituciones y la cultura, ya que la desigualdad de género atraviesa la estructura social; en este trabajo, analizaremos aquellas políticas que tienden a garantizar el acceso y la participación de las mujeres en las estructuras de poder y la toma de decisiones. Para ello hay que considerar que el acceso y participación de las mujeres al poder se concibe como parte de la estrategia de la transversalización del género en el Estado, la cual tiende a cambiar en este ámbito el sistema tradicional de género.

Asimismo y paralelamente una estrategia de esta naturaleza se orientaron a generar una “masa crítica” de mujeres que con su sola presencia cambien la vida cotidiana de las instituciones y al mismo tiempo genera ciertos conflictos que deben ser negociados debido, en este caso, a que la identidad de género provoca situaciones y necesidades no previstas en un mundo predominantemente masculino. Siguiendo las ideas de Moscovici (1981) se supone que estos grupos minoritarios al interactuar con la mayoría, tienen la posibilidad de influenciar las decisiones ante los dilemas que se enfrentan en las organizaciones. Estudios realizados en Estados Unidos

4 Ver informe “Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible,” así como la “Declaración Ministerial de la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 2006 del Consejo Económico y Social”, celebrado en Ginebra del 3 al 5 de julio de 2006.

(Kanter, 1982) y en Europa, especialmente en los países nórdicos (Dahlerup, 1993) señalan que una presencia femenina que supera el 30% en las burocracias públicas o en la esfera de la política, es el mínimo a partir del cual se empiezan a producir cambios en la vida cotidiana de esos espacios e incluso un cambio en la dirección de las decisiones que ahí se generan. En suma, la idea de la paridad tiene componentes valóricos- normativos por cuanto apunta a un derecho humano avalado a niveles nacionales e internacionales, pero también contiene un significado estratégico pues al integrar a las mujeres cuyas identidades, roles y comportamientos son diferentes, tiene consecuencias, ya que influenciarán el equilibrio de poder y la hegemonía masculina.

A pesar de que en nuestro país ha aumentado la presencia de las mujeres en los puestos de elección popular y en los mandos medios y superiores de los sectores público y privado, es una realidad que la participación femenina en estos campos es aún escasa y limitada; comparativamente es más baja que la observada en otras esferas tales como el trabajo remunerado, la educación superior, las profesiones, etc. Si bien en México gracias a la ley de cuotas, la representación femenina en el Senado y la Cámara de Diputados supera el 20%, proporción más alta que en otros países en América Latina, se está lejos de la paridad como meta y también del 30% que formaría la masa crítica necesaria para lograr influenciar las decisiones colectivas. Sucede algo similar con la representación de las mujeres en las Secretarías de Estado, donde su presencia depende más de la voluntad del Ejecutivo que de una cultura de género equitativa. En el máximo nivel de decisiones del Poder Ejecutivo se ubican los responsables de las 19 Secretarías de Estado, encabezadas por 15 hombres y 4 mujeres que representan el 21.1%. En el segundo nivel se ubican las 56 subsecretarías, 10 de las cuales están a cargo de mujeres representando el 17.9%. En suma en el máximo nivel de decisiones las mujeres sólo ocupan el 18.7% muy lejano al ideal paritario.

Porcentaje de mujeres que integran las Secretarías y Subsecretarías de Estado ¹ 2007

Entidad federativa	Total	Mombres	Mujeres	Porcentaje mujeres
Total	75	61	14	18.7
Secretarías de Estado	19	15	4	21.1
Entidad federativa	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje mujeres

Fuente: Directorio de las Secretarías en Internet noviembre de 2007.

El caso de los gobiernos estatales es extremo, pues de los 31 estados y el D.F., en la actualidad sólo Zacatecas y Yucatán son presididos por gobernadoras. La presencia de mujeres en las presidencias municipales también es baja pues representan sólo el 4.1 por ciento.

A nivel de los estados es importante señalar que en promedio, el porcentaje de mujeres en los congresos estatales es de 21.8% de un total de 1141 diputados, cifra similar a la del Congreso federal. En los municipios la representación de las mujeres es crítica ya que alcanza 1.5% entre los síndicos y 4.1% entre los presidentes municipales y delegados políticos. La participación aumenta en el caso de las regidoras que a nivel nacional ocupan el 27.6% de los cargos. Esta tendencia coincide con la observada por CEPAL (2006) en América Latina donde si bien la proporción de regidoras ha aumentado un 11% en 10 años, el porcentaje de presidentas municipales no ha experimentado cambios sustantivos manteniéndose constante en niveles mínimos que oscilan entre 5 y 6 por ciento, tal como se observa en el siguiente cuadro para México en 2007.

Composición por sexo de los Ayuntamientos y cargos de sus integrantes¹ 2007				
Entidad	Total	Hombres	Mujeres	Porcentaje mujeres
Síndicos	2346	2311	35	1.5
Regidores	17292	15521	4771	27.6
Presidentes municipales y Delegados políticos	2455	2352	100	4.1

1. En el DF no hay opresidentes municipales el cargo equivalente es de Jefe Delegacional. En total hay 2439 municipios y 16 delegaciones. Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal Versión 7 2007.

En el Congreso de Nuevo León la representación femenina es de 14.3%, menor que la media nacional y en los ayuntamientos la presencia femenina alcanza un 9.6% entre los síndicos, un 32.9 por ciento entre los regidores y un 7.8% en las presidencias municipales. Si bien estos últimos porcentajes son más altos que la media nacional, la proporción es tan baja que no cambia la tendencia. La desigualdad en la presencia femenina en los cargos de representación política en el Estado de Nuevo León llama la atención por tratarse de una región con alto desarrollo económico supuestamente influenciada por una cultura moderna y cosmopolita debido a su cercanía con los Estados Unidos.

V. Presencia de las mujeres en la Administración Pública

La promoción de la igualdad entre los sexos orientada a la construcción de la paridad en la participación de las mujeres en el ámbito de las decisiones políticas y gubernamentales constituye en sí un avance pues reconoce en primer lugar el valor de la autonomía de las mujeres, así como sus capacidades para ejercer roles y funciones que el mandato tradicional adjudica a los varones. Hemos visto que hay ritmos diferentes en el aumento de la presencia femenina en los poderes legislativo, ejecutivo y local que, sin embargo, se orienta lentamente a formar una masa crítica de mujeres entre las autoridades y representantes políticos.

La presencia de las mujeres en la mayoría de estos espacios se constituye en un ejemplo o modelo para las demás porque muestra que es posible para el resto de ellas tener acceso a los recursos materiales y al prestigio que otorga la paridad. En este sentido, la paridad muestra la posibilidad de representar al conjunto de la sociedad y alienta las demandas democráticas de los distintos sectores de mujeres.

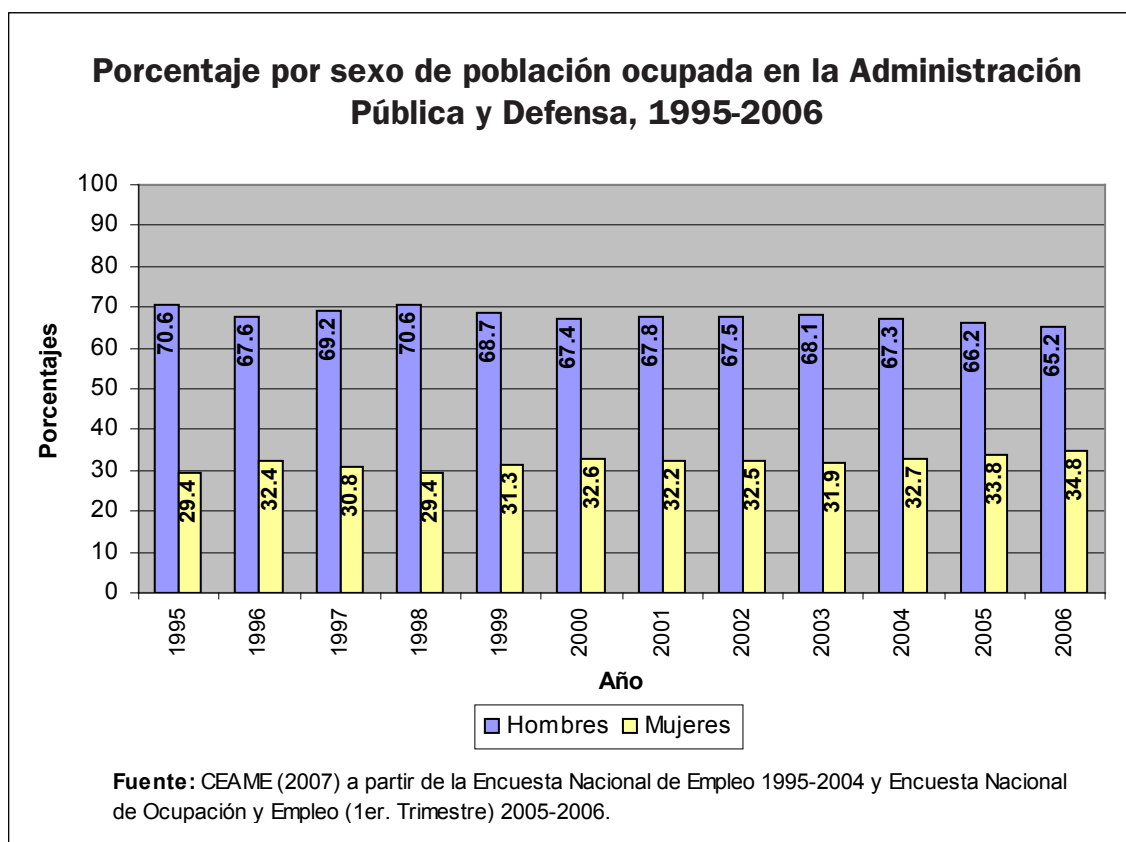
La aplicación de medidas de acción positiva dentro de la Administración Pública, como las leyes de cuotas, es crucial pero insuficiente. Es imprescindible además la voluntad política para desarrollar mecanismos institucionales que controlen el cumplimiento de las normas, disposiciones y leyes adoptadas por el gobierno federal y los gobiernos estatales. En otras palabras, las leyes y los mecanismos que favorecen la participación de las mujeres deben aplicarse realmente mediante sanciones efectivas, mandatos legales claros y tribunales facultados para hacer cumplir la ley cuando no se respeta.

Pero más allá de los buenos deseos y de los mandatos legales, es claro que la participación de las mujeres en la toma de decisiones de la sociedad supone un profundo cambio cultural que las reconozca como iguales a pesar de su diferencia. Los partidos políticos y las autoridades gubernamentales se transforman entonces, en protagonistas centrales de este cambio cultural pues son ellos los actores institucionales que definen la orientación del desarrollo de una sociedad. De ahí que es importante que incorporen el enfoque de género en sus agendas, programas de trabajo y acciones.

En suma, en el caso de la Administración Pública es indispensable comprometer a los distintos actores del sistema político y del aparato gubernamental con acciones positivas y estrategias de comunicación, capacitación, formación política y reformas de las organizaciones internas para lograr la inclusión paritaria de las mujeres. Es importante asumir que se deben hacer reformas institucionales para estimular el acceso de las mujeres a los puestos de decisión así como evitar las amenazas que surgen cuando ellas asumen un cargo de responsabilidad administrativa. Se trata entonces de promover su participación y a la vez generar medidas para erradicar el acoso administrativo y político detectado universalmente cuando se integran a la toma de decisiones y paralelamente generar la minoría crítica necesaria para un cambio cultural e institucional que incida en la vida cotidiana de las organizaciones administrativas.

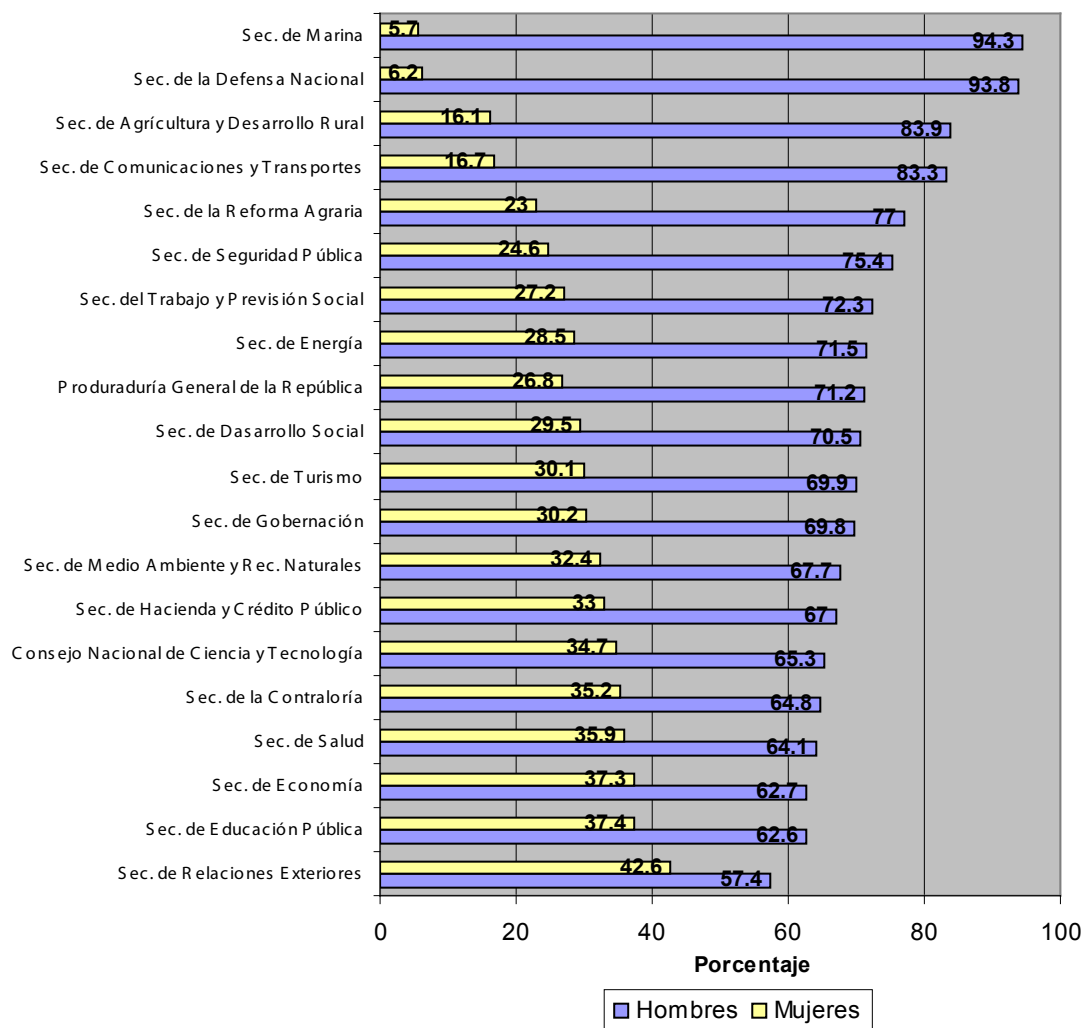
Pese a este diagnóstico, es preciso considerar que la situación de las mujeres en la Administración Pública del país es heterogénea y ofrece un contexto nacional dentro del que se desarrolla la administración en los estados de la República. De ahí que vale la pena repasar algunas cifras para obtener una imagen nacional, que luego permitirá contextualizar y contrastar con las que prevalecen en el Estado de Nuevo León.

A nivel nacional la distribución de las mujeres y los hombres en la Administración Pública es la siguiente:



Vale la pena subrayar que es en las dependencias de la Administración Pública federal donde las mujeres tienen una presencia que conforma una masa crítica desde hace más de 10 años ya que constituyen el 34.8% del personal empleado. Entre 1995 y 2006 las mujeres han incrementado su participación proporcional en la función pública en menos del 5%. Para el último año constituían poco más de la tercera parte de los funcionarios públicos mexicanos. Se trata de una cifra nada despreciable pues existen las condiciones sociológicas para promover una política que enfatice la paridad.

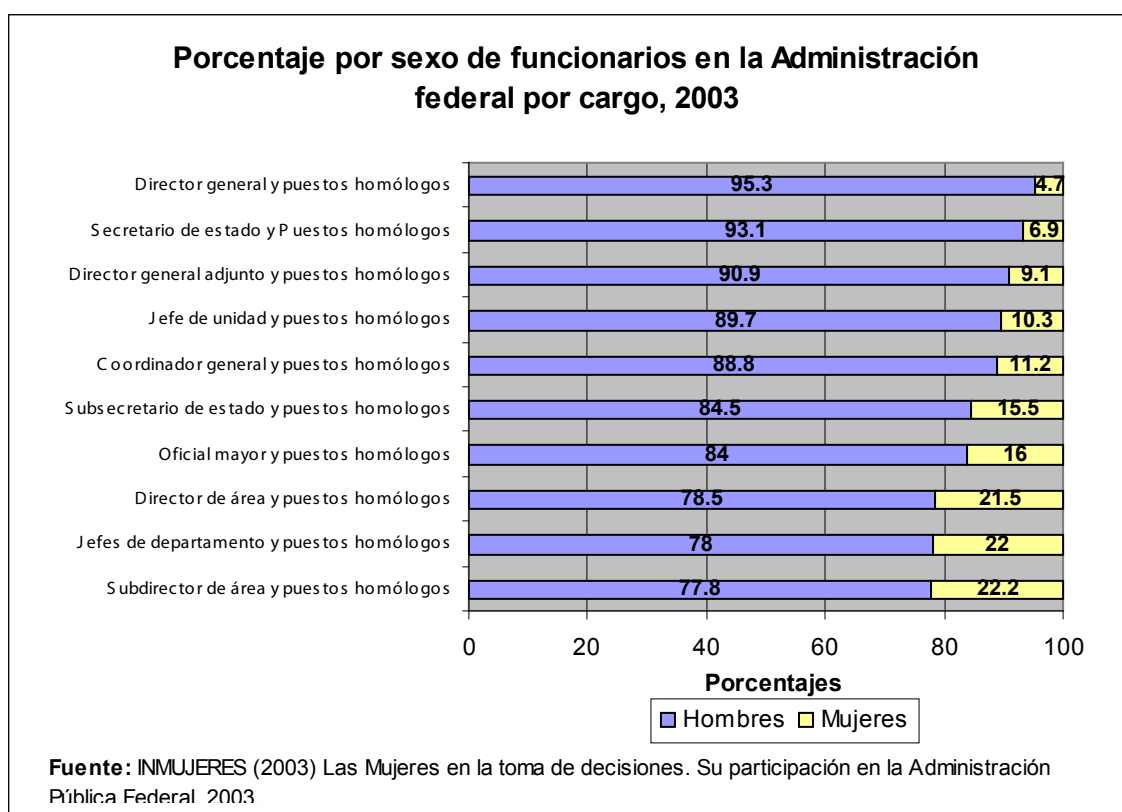
Porcentaje por sexo de población ocupada en la Administración Pública y Defensa, 1995-2006



Fuente: INMUJERES (2003) Las Mujeres en la Toma de Decisiones. Su participación en la Administración Pública Federal 2003.

Las mujeres que laboran en la Administración Pública tienen una mayor presencia en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Economía, en contraste, su presencia es mínima en las Secretarías de Marina, de Defensa Nacional y de Agricultura y Desarrollo Rural.

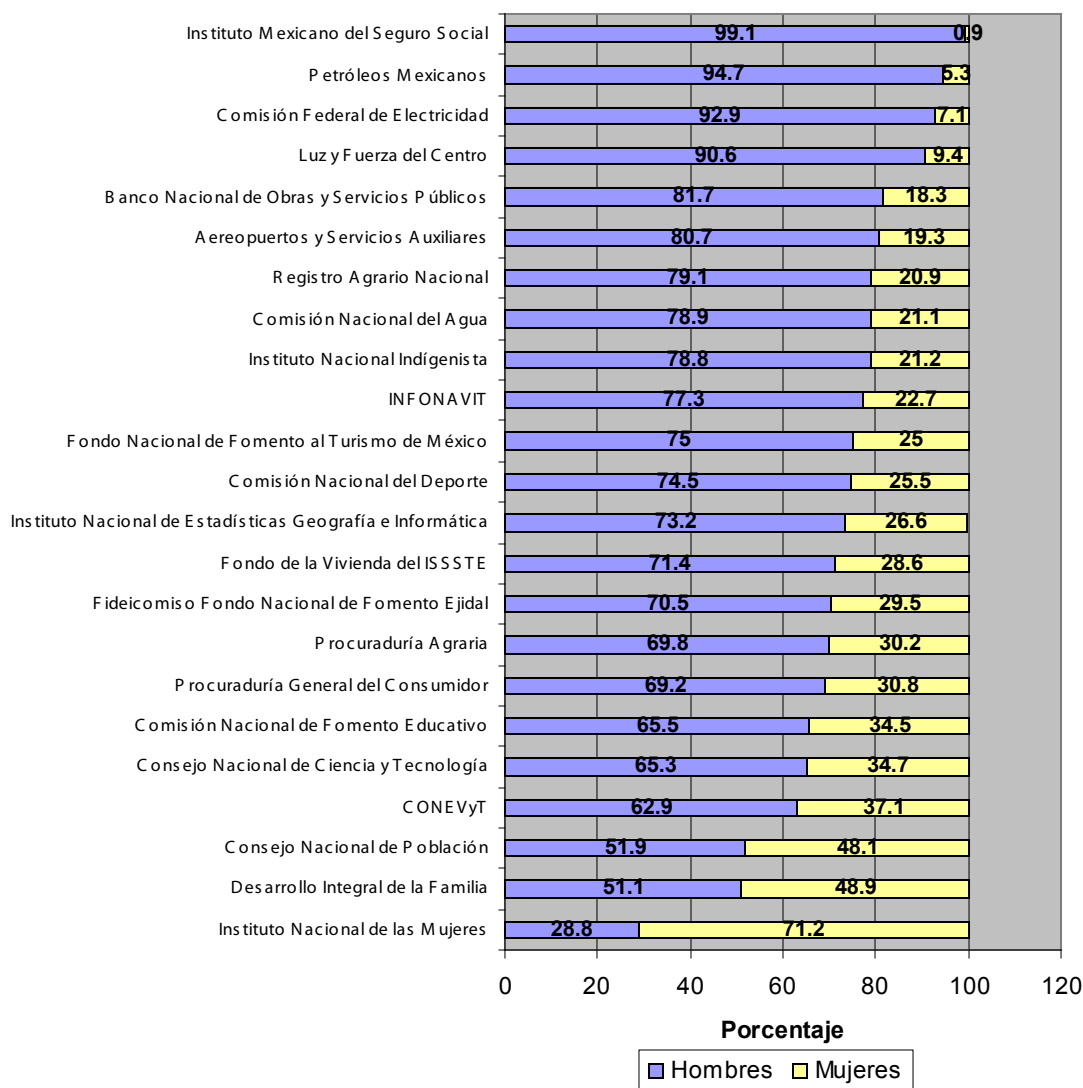
Información obtenida posteriormente (2007) señala que entre las dependencias gubernamentales con mayor proporción de funcionarias, destaca el Instituto Nacional de las Mujeres 67.1%; en tanto que el Instituto de Desarrollo Social presenta un equilibrio del 50%. Las demás dependencias presentan una mayor proporción de hombres aunque hay alta presencia femenina en la Secretaría de Relaciones Exteriores 48.6% en el Desarrollo Integral de la Familia (46.4%), Pronósticos Deportivos 44.3% y en la Oficina de la presidencia para la innovación gubernamental (42.9%) Fuente: Directorio de las Secretarías en Internet, noviembre 2007.



Pese a que las mujeres representan más del 30% del empleo en la Administración Pública Federal, su posición en puestos de mayor jerarquía es inequitativa respecto a los hombres, sobre todo en los puestos de primer nivel y toma de decisiones.

La baja presencia de las mujeres en mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal representa un déficit que debe ser superado a través de la incorporación de un enfoque de género en las instituciones públicas.

Porcentaje por sexo de funcionario en mandos medios y superiores en la Administración Pública Paraestatal por institución, 2003

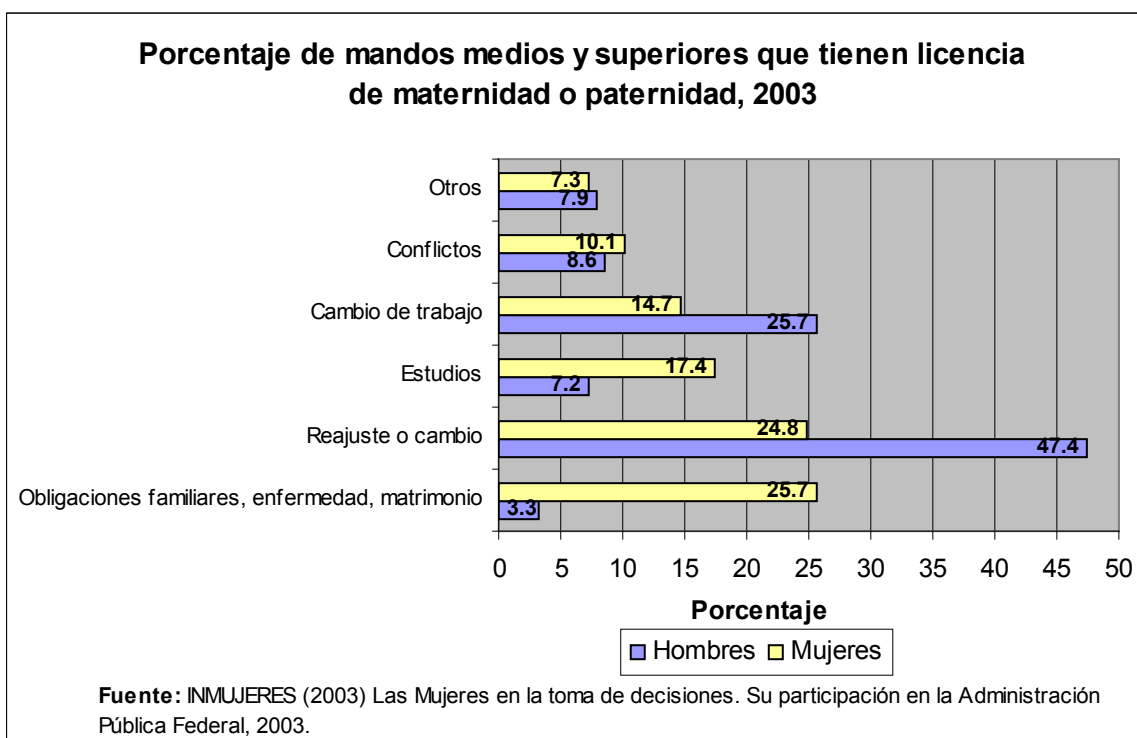


Fuente: INMUJERES (2003) Las Mujeres en la Toma de Decisiones. Su participación en la Administración Pública Federal, 2003.

Los cargos de alto nivel en la Administración Pública Federal continúan siendo un espacio altamente masculinizado. Las instituciones paraestatales que cuentan con mayor

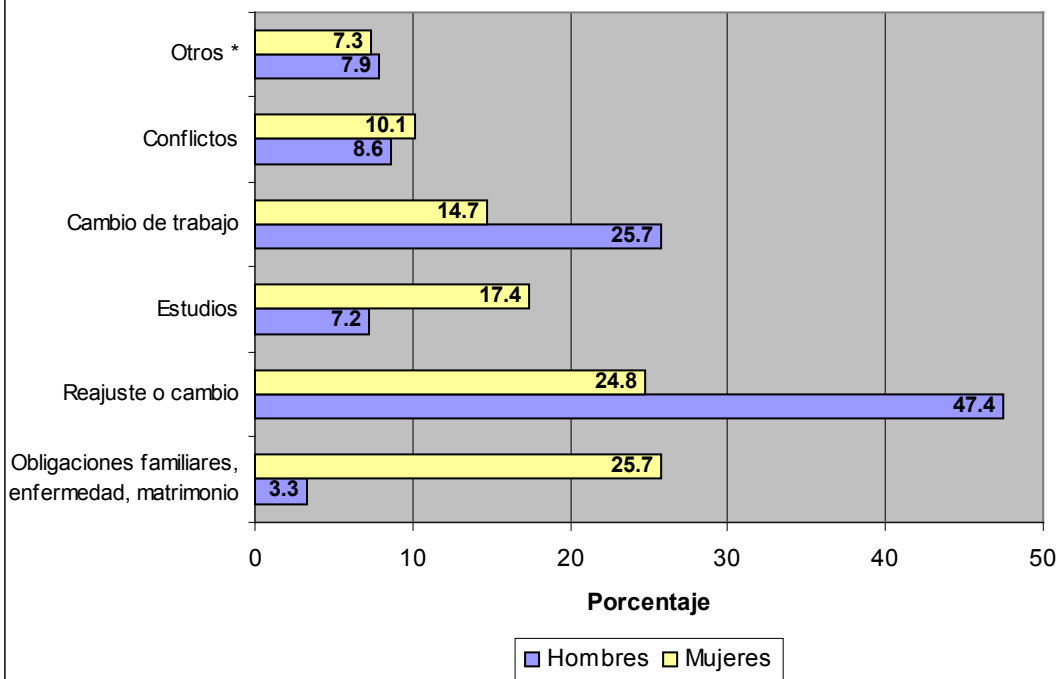
presencia de mujeres en mandos medios y superiores son el Instituto Nacional de las Mujeres, el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia y el Consejo Nacional de Población. En contraposición, el IMSS, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad de Luz y Fuerza del Centro, son paraestatales con menos de una décima parte de mujeres en mandos medios y superiores.

Con el fin de visibilizar como los mandatos de género influyen en las trayectorias burocráticas y profesionales de los empleados públicos, a continuación presentamos algunos resultados de una encuesta sobre cultura institucional realizada en 2003 por INMUJERES. En ella se detectan las interrupciones debidas a la maternidad/paternidad y a otras obligaciones vinculadas con el mundo privado y reproductivo que alteran las carreras de los empleados en forma diferencial según el sexo.



En el caso de los hombres, casi la mitad de las interrupciones obedece a reajustes o cambios y la cuarta parte a cambio de trabajo. Destaca el hecho de que solamente el 3.3% de los hombres que interrumpen temporalmente sus labores lo hace por obligaciones familiares, enfermedad o matrimonio. Esto se vincula con la brecha entre licencias de maternidad y paternidad solicitadas en el año 2003.

Porcentaje de funcionarios según motivo de interrupción temporal de trabajo, 2003

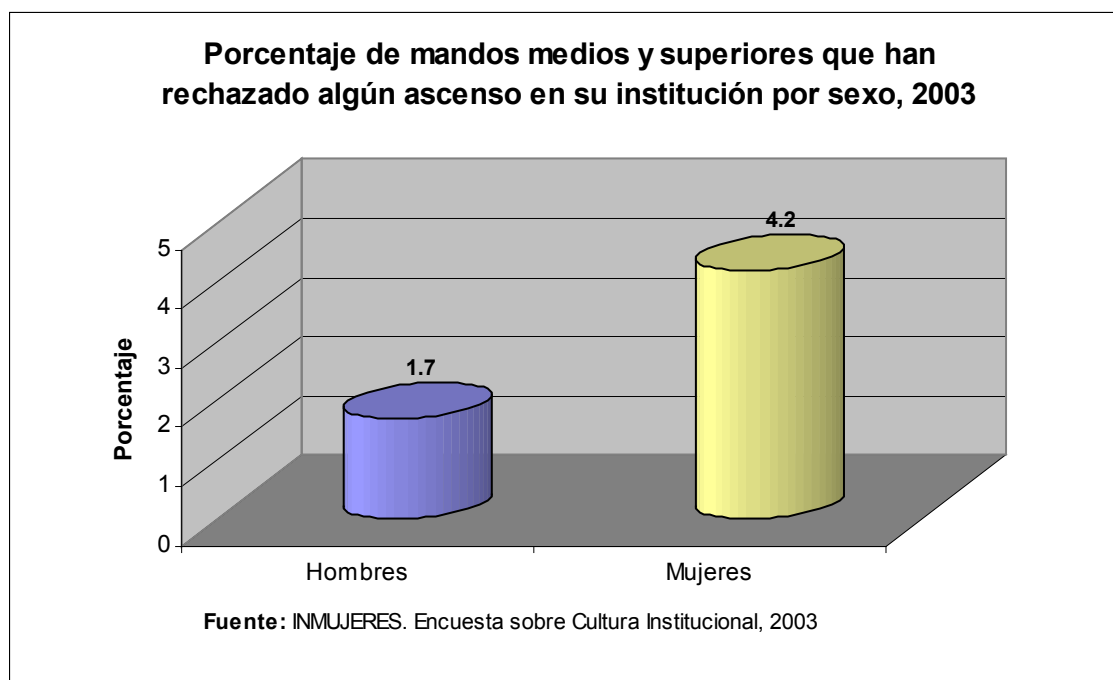


* Incluye jubilación, privatización o descentralización de la institución, retiro voluntario e interinato, término de gestión, otros e insuficientemente especificados.

Fuente: INMUJERES (2003) Las Mujeres en la Toma de Decisiones. Su participación en la Administración Pública Federal, 2003.

Los motivos de interrupción temporal del trabajo presentan un importante sesgo de género. Una cuarta parte de las mujeres lo hacen por obligaciones familiares, enfermedad o matrimonio y una proporción similar por reajuste o cambio. Los estudios, por su parte, son motivo para el 17% de las mujeres que interrumpen temporalmente sus trabajos.

De este modo, los roles que socialmente se asignan a hombres y mujeres tienen un importante impacto en las condiciones y características de la inserción laboral femenina, así como en sus posibilidades de ascenso.



Asimismo, aunque existe un porcentaje muy bajo (2.8) de personas que han rechazado un ascenso, es importante destacar que más de la mitad de las mujeres lo rechazaron por el horario.

VI. La política de transversalización de género en el Estado de Nuevo León

La política de transversalización de género forma parte de un paradigma novedoso de política pública que no sólo se basa en la puesta en operación de modalidades de intervención pública, sino que también se encuentra vinculada con procesos de innovación política, social, institucional y de actores comprometidos con la equidad de género.

En términos generales, una política de transversalización de género en la Administración Pública implica, como su nombre lo indica, un atravesamiento transversal de la perspectiva de género a lo largo de todo el entramado institucional de las dependencias gubernamentales, en sus distintos niveles y escalas.

Transversalizar significa integrar el enfoque de equidad de género en todas las políticas, estrategias, programas, actividades administrativas y financieras e incluso en la cultura institucional, para contribuir a un cambio en la situación de la desigualdad de género. Se trata de un proceso político y a la vez técnico que tiene como objetivo que todas las actividades contribuyan a cerrar las brechas que persisten entre hombres y mujeres.

La transversalización apunta a una transformación cultural de enormes dimensiones porque implica la generación de un nuevo contrato de género, cuya primera tarea es asegurar la paridad entre hombres y mujeres en todos los órganos de decisión y representación para fijar nuevos parámetros de equidad.

Si bien es cierto que la perspectiva de transversalización en la política pública se nutre tanto de acuerdos internacionales suscritos por México, como por la movilización de significados y recursos de organismos internacionales y de la sociedad civil, lo cierto es que debe ser incluida en la hechura de las políticas públicas con una clara percepción de las dinámicas y las culturas institucionales locales.

La puesta en marcha de una política de transversalización moviliza la resignificación de pautas, valores y sentidos fuertemente arraigados en la sociedad, y vuelve necesaria la reformulación de las alianzas, los actores y los distintos capitales (económicos, humanos, sociales, profesionales) que están en juego. Es decir, la implementación de la transversalización no puede soslayar la necesaria creación y recreación de un tejido social e institucional que la pueda alojar y garantizar su permanencia y funcionamiento. Aquellos sistemas institucionales públicos –federales, estatales y municipales- que no se orienten a partir de la perspectiva de la equidad de género y que no la asuman cabalmente, tenderán a reproducir superficialmente una política que se irá vaciando con el tiempo de sus premisas rectoras.

Tal como lo señala Teresa Incháustegui (1999), institucionalizar la perspectiva de género en las decisiones públicas supone:

- a) Hacer visible, contable y evaluable un conjunto de variables sociales y económicas referentes al mundo femenino;
- b) Desplegar un nuevo paradigma de política pública, con el correspondiente desarrollo del instrumental teórico-conceptual, metodológico y operativo; éstos serían los indicadores, las bases de datos, el desarrollo de instrumentos de política y los mecanismos de gestión;
- c) Modificación de leyes, normas y procedimientos de regulación de derechos, oportunidades y conflictos;

“por lo que en conjunto la institucionalización en política pública de esta nueva perspectiva implicaría una reforma institucional de vastas proporciones del aparato público y de las culturas institucionales que permiten su reproducción.” Ibidem (1999).

La transversalización es una vía afirmativa para regular las oportunidades y la distribución de cargas –sociales, laborales, familiares, salariales- entre los sexos. Y se presenta como un mecanismo generador en sí mismo de equidad al habilitar el acceso y la permanencia de las mujeres en los puestos de trabajo.

Hay que señalar que la institucionalización de la política de transversalización de género en el ámbito de la Administración Pública recorre una serie de fases que deben ir acompañadas de la conjunción de saberes, prácticas y actores que sean capaces de generar conocimiento, estrategias y propuestas que tengan un impacto social y político, y que se cristalicen en agendas públicas y en instrumentos operativos orientados a su viabilidad.

Un análisis riguroso de los niveles de difusión, implementación e institucionalización de la perspectiva de género en el marco de la política pública obliga a revisar, según lo señala Incháustegui (1999), tres aspectos fuertemente relacionados:

- i) El proceso mediante el cual se desarrollan, se despliegan, se institucionalizan y se difunden los paradigmas o modelos de políticas;
- ii) La constitución y el tipo de actores que impulsan el desarrollo y la adopción de la perspectiva de género en políticas públicas y la influencia de los mismos en la conformación de su agenda:
- iii) El análisis de las modalidades y consecuencias de la implantación de la agenda de género confeccionada por aquellos actores, en las instituciones vigentes, así como de las orientaciones y los sesgos que esto ha adoptado.

Este señalamiento lo consideramos de medular importancia porque si bien es cierto que la política de transversalización en el contexto de la Administración Pública debe ser expandida y consolidada, también lo es el hecho de que las singularidades socio-culturales y políticas tienen un peso específico importante en la modulación del proceso de difusión e institucionalización de la misma.

La minuciosa detección de las modalidades singulares de las agendas, de los actores y de los marcos institucionales nos ayudará a tener una visión más certera del proceso de institucionalización de la transversalización en los distintos contextos locales particulares. Y desde allí, de sus alcances, limitaciones y retos futuros.

VII. El Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León: actor clave en la política de transversalización de género

Nacido en diciembre de 2003 como una acción afirmativa en sí misma, el Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León constituye un actor clave en la definición, difusión y consolidación de una política con perspectiva de género en el Estado.

El Instituto cuenta en su estructura con un Consejo Ciudadano que es un actor importante en la construcción de la agenda de género para el Estado, pero que además viabiliza la participación ciudadana y hace presente a la sociedad en el proceso de la difusión y la implantación de una política pública con perspectiva de género.

En concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo, el Instituto se hizo eco de las preocupaciones centrales y de los problemas más acuciantes del Estado, y abordó los temas de pobreza, salud, presupuestos con perspectiva de género, y la violencia contra las mujeres en sus múltiples facetas, entre otros.

Sustancialmente, el Instituto fue promotor de adecuaciones y reformas a los códigos de justicia, de modificaciones a leyes ya existentes, de propuestas de reglamentos operativos, y de la promulgación de nuevas leyes que garantizan equidad e igualdad de género en Nuevo León.

Entre las nuevas iniciativas de leyes aprobadas se encuentran la Ley de Violencia contra las Mujeres y Violencia Familiar; la Ley que obliga a todas las instituciones educativas públicas de Nuevo León a utilizar el femenino en los títulos que se otorgan a las mujeres; la Ley que tipifica la violencia psicológica contra las mujeres; y la adecuación al artículo 1 constitucional para garantizar la no discriminación, ni por género, ni por edad, ni por preferencia sexual o religión, entre otras. En esta materia, Nuevo León fue el primer Estado que reformó la Constitución para garantizar la no discriminación.

Como parte de la tarea de la difusión de la política de transversalización de género el Instituto, desde su creación, se ha concentrado en avanzar en la sensibilización y capacitación de funcionarios de todos los niveles de la Administración Pública del Estado, en temas relativos a los derechos humanos de las mujeres, a la equidad de género y a la generación de presupuestos de género, así como al poder y al liderazgo, entre otros.

En materia de difusión y capacitación, el Instituto ha tenido éxito en las distintas dependencias públicas a nivel del estado, y en 2008 ha ido consolidando su presencia en el ámbito municipal.

Esta labor de sensibilización y difusión, pilar de la consolidación de la transversalización, se realizó sobre un terreno prácticamente yermo en términos de conciencia de género. Y actualmente, la labor del Instituto ha comenzado a rendir sus frutos, pero se reconoce que aún falta mucho camino por recorrer.

En este sentido, por ejemplo, se han desarrollado propuestas y programas que ya están en funcionamiento y que implican la actuación conjunta y coordinada de varias dependencias públicas estatales, y más recientemente la incorporación de la escala municipal.

Un programa innovador que ha implementado el Instituto es el Centro de Justicia Familiar que es un ejemplo de la sinergia entre distintas dependencias de la Administración Pública –Justicia, Salud, Instituto, entre otras- y que en conjunto se orientan a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres.

En el Centro de Justicia Familiar la mujer que sufre violencia es atendida en un mismo

espacio por distintos profesionales especializados (psicólogos/as, trabajadores/as sociales, médico/as y abogados/as), que han sido sensibilizados y capacitados en perspectiva de género. Este modelo incluye también un refugio temporal para las mujeres y sus hijos/as.

Uno de los aportes significativos de este modelo de intervención con perspectiva de género es una gestión pública de la violencia familiar que no se orienta a producir formas veladas de victimización o re-victimización de las mujeres y sus hijos/as. Por el contrario tiende a romper no sólo con el círculo vicioso de relaciones de poder exacerbadas tanto en la familia como en otros ámbitos sociales sino también con el miedo, la mentira y comportamientos defensivos-agresivos que agudizan el problema. La meta es que las personas que han vivido situaciones de violencia se recuperen y logren actuar como sujetos para ejercer sus deberes y derechos ciudadanos.

Con este modelo de intervención se ha avanzado también a nivel municipal tanto en la consolidación de acuerdos con los cabildos y con los alcaldes, como en la sensibilización y la capacitación de personal con perspectiva de género que ayuda a prevenir las formas de violencia familiar y contra las mujeres en etapas cada vez más tempranas. También se cuenta con equipos itinerantes de profesionales que abordan las cabeceras de los distritos judiciales como una forma de intervención y de consolidación de modelos con perspectiva de género.

Otro proyecto del Instituto que ha conjuntado distintos actores de la sociedad civil, distintas dependencias de la Administración Pública, y la sensibilización y difusión de la perspectiva de género es el Observatorio de Violencia de Género.

En una primera etapa se integraron los equipos de trabajo y se planteó conjuntamente entre todos los actores involucrados la forma de construcción tanto de la mirada sobre el fenómeno de la violencia como del Observatorio en tanto estructura organizativa.

Una segunda etapa estuvo abocada a la elaboración de un sistema de indicadores homogéneo y homologable en las distintas dependencias, para que se constituya en la base de datos de un sistema único de información que permita la comparabilidad y la medición del fenómeno de la violencia de género.

La tercera fase del Observatorio, aún en curso, se vincula con el estatuto que tendrá esta iniciativa –como organismo paraestatal o como una organización ciudadana- para poder definir claramente sus atribuciones y su presupuesto.

Hay que mencionar que en México existen pocos datos objetivos y fehacientes sobre violencia de género, y se carece de sistemas de registro de información que sean homologables y comparables, para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas de combate a la violencia de género. En esta dirección, la constitución del Observatorio promovido por el Instituto en Nuevo León constituye una propuesta de gran importancia, y que puede transformarse en un modelo de práctica exitosa para otros Estados y también a nivel nacional.

Estos ejemplos mencionados –el Centro de Justicia Familiar y el Observatorio de Violencia de Género- constituyen dos casos de innovación en la gestión pública con perspectiva de género, que han logrado implantar en la agenda pública el tema de la violencia de género, sensibilizar y capacitar funcionarios de los tres poderes de gobierno en perspectiva de género, conjuntar recursos y profesionales de distintas dependencias públicas y de la sociedad civil, y generar reglas de operación y nuevos sentidos que tienden a la equidad de género en su centro.

VIII. Barreras y obstáculos para una política de transversalización de género en Nuevo León

Si bien lo anteriormente presentado indica avances ineludibles en términos de una política de transversalización de género en la Administración Pública del Estado, perduran barreras y obstáculos de naturaleza diversa para la consolidación e institucionalización de la misma.

Los obstáculos o barreras identificados son los siguientes:

i) Sistémicos:

Se menciona con reiterada insistencia que uno de los obstáculos centrales lo constituyen los patrones culturales fuertemente arraigados que reproducen roles y significados de desigualdad e inequidad de género.

En este sentido, no se trata únicamente de lograr dismantelar los principios socioculturalmente arraigados que reproducen las desigualdades de género, sino también transformar las visiones y percepciones que dificultan que los hombres que trabajan en la Administración Pública acepten y se integren a una cultura de paridad y equidad entre mujeres y hombres.

La sensibilización, la concientización y la formación en una perspectiva de género tanto para hombres como para mujeres que laboran en la Administración Pública del Estado de Nuevo León debe ser entendida como una tarea continua, en la que se logren generar las condiciones de apropiación de las categorías de la perspectiva de género, y que éstas no queden como una retórica discursiva que no tiene reflejo en las prácticas cotidianas, formales e institucionales de la Administración Pública.

Esta barrera cultural aparece como uno de los enemigos más difíciles de vencer para la implementación de políticas con perspectiva de género.

ii) Diseños organizacionales e institucionales:

En el contexto de la Administración Pública se identifican los diseños institucionales y organizacionales como instancias que funcionan como barreras que hacen poco permeable la institucionalización de la transversalización de género. Específicamente, se trata de diseños y entramados normativos –formales e informales- al interior de la Administración Pública que dificultan el ingreso, promoción y permanencia de las mujeres

en los puestos de trabajo. La verticalización, masculinización y jerarquización de ciertas dependencias públicas no sólo carecen de sensibilidad institucional hacia una perspectiva de género, sino que muchas veces actúan como dispositivos institucionales que producen una naturalización de la desigualdad de género y una invisibilización de las mujeres. Los diseños institucionales y organizacionales, por ello, también deben someterse a una relectura de sus componentes, funciones y reglas –formales e informales- desde una mirada que ponga en el primer plano la paridad y la equidad de género.

En ocasiones, las lógicas y rígidas del funcionamiento institucional no sólo refuerzan las inequidades socialmente existentes, sino que también pueden volverse corazas que impiden que la sensibilización y la capacitación en perspectiva de género a hombres y mujeres penetren en las entrañas de la institución u organización.

iii) Financieros:

Existe una enorme dificultad todavía para aceptar y promover los presupuestos etiquetados con perspectiva de género. Hay un gran desconocimiento sobre el tema aún en legisladores y altos funcionarios que al no tener un conocimiento preciso sobre este tema, siguen sosteniendo nociones erróneas como pensar que etiquetar presupuestos con visión de género equivale a un aumento en el gasto público.

Asimismo, otra barrera en términos financieros lo constituyen las temporalidades ineficientes y tardías que se aplican a la liberación de los presupuestos para ser ejercidos en políticas con enfoque de género. Esto dificulta la programación del gasto y su uso racional y acertado en determinados programas y políticas a favor de las mujeres.

La racionalidad financiera es un obstáculo central para la implementación e institucionalización de la política de transversalización.

iv) Políticas de austeridad gubernamental:

El caso de Nuevo León pone sobre la escena una situación compleja que hace patente ciertas debilidades estructurales para la institucionalización de una política de transversalización de género.

El actual Gobierno del Estado no sólo ha enunciado discursivamente una voluntad política a favor de las mujeres, sino que ha apoyado de forma sostenida y deliberada una política de equidad de género. Sin embargo, recambios de funcionarios a lo largo de la gestión gubernamental y políticas internas de austeridad y recorte de personal han vulnerabilizado y afectado mucho más a mujeres que a hombres, registrándose un descenso de la proporción de mujeres en los puestos de toma de decisiones y en los niveles más altos del funcionariado público.

Esta barrera pone en evidencia, por una parte, que la voluntad política es un factor que puede impulsar el tránsito de la Administración Pública hacia una cultura institucional de mayor paridad y equidad, pero que por sí sola no garantiza su institucionalización. Por otra parte, muestra que los ajustes a la composición del funcionariado en los niveles altos y de toma de decisiones termina reproduciendo los principios más universales de

inequidad, discriminación y vulnerabilización de las mujeres.

v) Carencia de cuadros políticos y administrativos con presencia de mujeres:

Las políticas de transversalización de género no requieren únicamente de voluntad política, presupuestos etiquetados y diseños institucionales funcionales, sino que necesitan también cuadros de mujeres políticas y funcionarias que se encuentren en los niveles de toma de decisión y de elección popular.

Este requisito para la transversalización se presenta, en realidad, como un déficit estructural que refleja la desigualdad y exclusión de género en la sociedad misma.

Una forma de superar esta barrera es llevar adelante, como parte de una política de equidad de género, una formación y capacitación de mujeres a la par de una mayor permeabilidad social y organizacional hacia la perspectiva de género. Se trata de generar acciones de carácter afirmativo para garantizar un flujo permanente de mujeres en el ingreso de los cuadros políticos y administrativos, de lo contrario, la política de transversalización no contará con uno de sus requisitos medulares: la existencia de una masa crítica o minoría activa de mujeres que mantenga y acreciente la problemática de la mujer en la agenda pública.

El conjunto de barreras y obstáculos a la institucionalización de la política de transversalización en el caso de la Administración Pública del Estado de Nuevo León deben ser examinados con mayor profundidad en estudios en el corto plazo para poder generar escenarios políticos e institucionales más comprometidos y promisorios con la equidad de género.

IX. Participación de las mujeres y paridad de género en los niveles directivos de la Administración Pública del Gobierno de Nuevo León

Con el objeto de comprender y explicar la participación y representación del género femenino dentro de los sectores de poder, el presente apartado aborda el tema de la incorporación de las mujeres en la Administración Pública estatal de Nuevo León haciendo énfasis en el acceso al proceso de toma de decisiones en las instancias de gobierno.

Para cumplir con este objetivo, en esta parte del documento se recopila y analiza información acerca de las mujeres y los hombres en puestos de mandos medios y superiores en las dependencias de los poderes del Estado de Nuevo León. Gracias a los datos proporcionados por las dependencias hasta 2008, es posible realizar este trabajo, que pretende ser una guía o herramienta no sólo para los investigadores sino para todo público interesado en el tema.

En este sentido, la presente sección pretende contribuir al entendimiento de un tema tan complejo como la desigualdad de género en las distintas esferas de la vida. Por tanto, no es ocioso ahondar sobre temas como éste, dada la necesidad de mayor investigación empírica y de miradas nuevas que den cuenta de parámetros reales sobre la situación de las mujeres.

Aproximación metodológica

La información que se muestra en este apartado del presente estudio proviene fundamentalmente de 70 unidades administrativas organizadas en una base de datos proporcionada por el Instituto Estatal de la Mujeres del Estado de Nuevo León. Los datos se obtuvieron de 11 dependencias centrales, 3 dependencias auxiliares, 3 tribunales administrativos, 2 unidades administrativas, 15 organismos descentralizados de participación ciudadana, 22 organismos descentralizados y 14 fideicomisos. Los registros se bajaron en fichero .xls (Excel) para realizar posteriores modificaciones. Dichas modificaciones se realizaron utilizando esta paquetería, la cual ayudó en la normalización de distintos campos y permitió realizar conteos, distribución de frecuencias, matrices, etc.

Asimismo, se normalizaron los campos dependencia (dependen), sexo (sexo), nivel del puesto (n_puesto), sueldo corriente (sueldo), nivel de toma de decisión (nivel). El campo que supuso más esfuerzo fue la variable puesto, debido a la diversidad de ocupaciones en la Administración Pública, lo que implicó su recodificación utilizando la variable sueldo como una guía para una mejor clasificación. La variable puesto recodificada es semejante a la utilizada por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES, 2001), sin embargo, no son estrictamente comparables. En un primer momento se construyeron rangos de ingreso homogéneos para diferenciar al interior de cada nivel el tipo de puesto y sus homólogos. No obstante, esta clasificación incluía puestos que se consideraban pertenecían a otra denominación, por lo que en un segundo momento se decidió utilizar una clasificación

ad hoc que incluyera sólo a los puestos que consideramos pertenecían a un determinado nivel de toma de decisiones.

Una vez completa la base de datos en Excel con criterios homogéneos para su manipulación, se trasladaron para su manejo los datos al paquete estadístico Stata. Se construyeron otras variables como tipo de dependencia (*tip_dep*), dependencias femeninas (*dep_fem*), nivel de puesto (*n_puesto*) y rangos del sueldo (*r_sueldo*). A continuación se presenta algunos de los principales resultados.

Población total adscrita en la Administración Pública de Nuevo León según sexo 2008		
sexo	freq.	%
Mujeres	11.346	39,76
Hombres	17.190	60,24
Total	28.536	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la Administración Pública estatal de Nuevo León, 2008.

X. Resultados de la presencia femenina en la Administración Pública de Nuevo León

El presente ejercicio da continuidad a trabajos como el realizado durante 2005 por el Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León,⁵ que pretende visualizar la posición que guardan las mujeres en la toma de decisiones dentro de la Administración Pública de ese Estado. En ese sentido, aquí se analiza la información acerca de las mujeres y los hombres en puestos de mandos medios y superiores del Estado de Nuevo León. Entre sus principales resultados se encontró que en la presente administración formada por 28, 536 funcionarios, distribuidos en las 70 dependencias del gobierno estatal (secretarías, subsecretarías, coordinaciones y jefaturas) las 11, 346 mujeres que allí trabajan representan alrededor del 40 por ciento, en contraste con un 60 por ciento de los hombres (17,190). Esta distribución muestra de entrada una segregación por sexo en las ocupaciones de la Administración Pública estatal.

5 Véase Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León (2005), *Las mujeres en la Administración Pública estatal de Nuevo León*, Monterrey, N.L. Además el lector interesado puede consultar: Instituto Nacional de las Mujeres (2003), *Las mujeres en la toma de decisiones. Su participación en la Administración Pública Federal*; Instituto Nacional de las Mujeres (2002), *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado, 2001*; Comisión Nacional de la Mujer (1999), *Las mujeres en la toma de decisiones. Su participación en la Administración Pública Federal*.

Sin embargo, dado el interés de este documento debemos precisar que estos resultados se refieren a todos los empleados de la Administración Pública incluyendo también los puestos que no tiene capacidad de toma de decisión y por tanto no interesan para cumplir con los propósitos de este análisis.

Por ello en adelante se excluirán del universo estudiado el nivel (N7) y aquellos puestos que no tiene capacidad de decisión y por tanto no son pertinentes para nuestro trabajo. Así pues los resultados modificados quedan como sigue:

Población con capacidad de toma de decisión adscrita en la Administración Pública de Nuevo León según sexo 2008		
sexo	freq.	%
Mujeres	956	31,47
Hombres	2.082	68,53
Total	3.038	100

Nota: Sin Nivel 7
Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.

No sólo se mantiene la segregación por sexo en las ocupaciones de la Administración Pública estatal de Nuevo León, sino que ésta se marca aún más. En efecto, de un total de 3,038 personas un 31.5 por ciento son mujeres (9 punto porcentuales menos que cuando se consideró al total de la población entrevistada) en oposición con el casi 69 por ciento de los hombres.

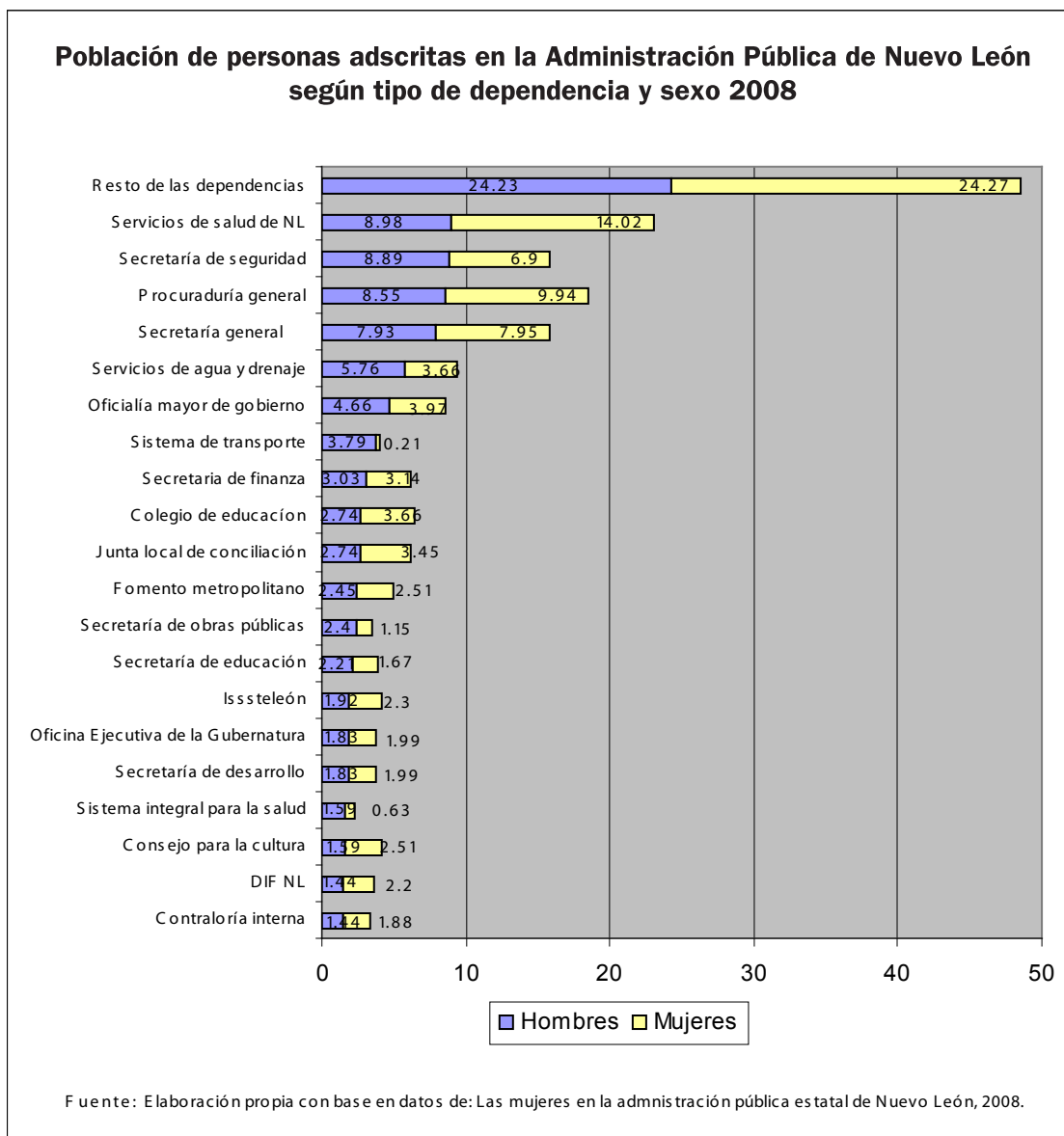
En cuanto a su distribución por tipo de dependencia las cifras muestran que la mayor parte del personal adscrito en puestos de autoridad en la Administración Pública de Nuevo León se sitúa en las *Dependencias centrales (41%)*, seguida por los *Organismos descentralizados (36%)* y de *participación ciudadana (11%)*. Cuando esta distribución se desagrega por sexo se observa que los hombres alcanzan porcentajes similares a los presentados para la población analizada y aunque las mujeres mantienen los porcentajes, cambia la intensidad con que se ubican en una u otra dependencia pues éstos bajan entre 1 y 2 por ciento. Llama la atención que en el caso de las unidades administrativas la presencia porcentual sea muy pequeña de alrededor de 0.3 por ciento, lo que implica que se trata de un grupo de dependencias dominadas por hombres.

Población de personas adscritas en la Administración Pública de Nuevo León según tipo de dependencia y sexo 2008						
Tipo de dependencia	sexo				Total	%
	Hombres	%	Mujeres	%		
Dependencias centrales	873	41.93	377	39.44	1,250	41.15
Dependencias auxiliares	43	2.07	23	2.41	66	2.17
Tribunales administrativos	65	3.12	47	4.92	112	3.69
Unidades administrativas	28	1.34	3	0.31	31	1.02
Organismos descentralizados de participación ciudadana	237	11.38	106	11.09	343	11.29
Organismos descentralizados	744	35.73	360	37.66	1,104	36.34
Fideicomisos	92	4.42	40	4.18	132	4.34
Total	2,082	100	956	100	3,038	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.

De manera más desagregada se evidenció que las mujeres tienden a participar en dependencias o en áreas vinculadas con ciertos temas como: educación, salud, medio ambiente, pobreza, las cuales pese a su importancia, son poco valorados por las reglas de la administración que otorga un bajo estatus a quienes se incorporan como empleados o directivos en esas dependencias. En contraste, los hombres se ubican en dominios tales como: política, comercio, economía, defensa, entre otros.

A modo de ejemplo, está el caso del *Servicio de Salud de Nuevo León* donde las mujeres dominan con un 14 por ciento en contraste con los hombres que apenas alcanzan un 9 por ciento. En cambio en la *Secretaría de Seguridad Pública* los hombres son mayoría cercanos a 9 por ciento, mientras que las mujeres en esa misma dependencia alcanzan 7 puntos porcentuales. De igual forma sucede con el *DIF NL* donde las mujeres son mayoría o con el *Sistema de Transporte* donde predominan los hombres. Lo anterior sugiere que las mujeres tienden a ubicarse en aquellas dependencias cuyas funciones tienen que ver con los servicios de administración, recursos humanos, relaciones públicas e incluso computación que sirven como apoyo al cumplimiento de las funciones centrales de una dependencia, o a desempeñar ocupaciones tales como maestras, enfermeras, médicas orientadas al “cuidado de otros”. Pese a la importancia para el desarrollo de una sociedad, estas funciones estatales donde se desempeñan las mujeres y las tareas que realizan no son reconocidas ni en términos valóricos ni materialmente pues, por tradición son desempeñadas por las mujeres y ellas son definidas como subordinadas y por tanto subvaloradas por la sociedad y por la subcultura de la Administración Pública.



Teniendo en cuenta estas consideraciones es posible clasificar las dependencias en femeninas, masculinas o mixtas según el tipo de profesión o actividad que se desempeñe en ellas. Por ejemplo, las dependencias típicamente femeninas además de emplear mujeres, llevan a cabo cierto tipo de función que se realizan en espacios como guarderías, escuelas u hospitales o en áreas como educación, salud, medio ambiente, etc., que son actividades tradicionalmente asociadas con las mujeres. Por el contrario, las dependencias masculinas, no lo son sólo porque emplean varones sino porque sus principales funciones son realizadas por empleados y profesionales que desempeñan actividades tradicionalmente asociadas con lo masculino tales como la política, economía, comercio, defensa, entre otros. Hay sin embargo, dependencias que se podrían calificar como mixtas ya sea porque ocupan mujeres o varones en proporciones similares o porque las funciones no pueden ser claramente clasificadas por una cultura de género.

El siguiente cuadro muestra el porcentaje de personas adscritas en la Administración Pública de Nuevo León según el tipo de dependencia femenina, masculina o mixta. Las dependencias consideradas como femeninas concentraron más mujeres que las dependencias masculinas en alrededor de 20 puntos porcentuales. Cuando se desagregó por sexo la estructura porcentual se mantuvo, por ejemplo en las dependencias femeninas el 54 por ciento son mujeres, en tanto que los hombres representan el 37 por ciento. Por el contrario, en las dependencias de carácter masculino, las mujeres presentan un porcentaje cercano al 13 por ciento, que es la mitad del porcentaje alcanzado por los hombres. Respecto a las dependencias mixtas estas alcanzaron porcentajes muy similares, por encima del 30 por ciento.⁶

Porcentaje de personas adscritas en la Administración Pública de Nuevo León según dependencias femeninas, masculinas y mixtas por sexo 2008²			
	sexo		
Dependencias	Hombres	Mujeres	Total
Dependencias masculinas	26.95	12.66	22.45
Dependencias femeninas	37.42	54.18	42.69
Dependencias mixtas	36	33.16	34.86
Total	100	100	100
Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.			

⁶ Nota: Las dependencias femeninas están integradas por Contraloría Interna, DIF NL, Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, Isssteleón, Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Colegio de Educación Profesional Técnica de Nuevo León, Procuraduría General de Justicia, Servicios de Salud de Nuevo León, Consejo de Desarrollo Social, Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo A.C., Instituto Estatal de las Mujeres, Secretaría de Salud, Universidad Tecnológica Santa Catarina, Instituto Estatal de la Juventud, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Museo de Historia Mexicana, Agencia de Protección de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Fideicomiso Fondo Editorial de Nuevo León, Instituto Estatal de la Cultura Física y Deporte. Las dependencias masculinas están integrada por: el Sistema Integral para el Manejo Ecológico y Procesamiento de Desechos (SIMEPRODE), Secretaría de Educación, Secretaría de Obras Públicas, Sistema de Transporte Colectivo Monterrey, Oficialía Mayor de Gobierno, Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D., Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos, Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León, Consejo de Relaciones Laborales y Productividad, Parques y Vida Silvestre de Nuevo León, Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León, Parque Fundidora, Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León, Operadora de Servicios Turísticos de Nuevo León, Consejo Estatal de Transporte y Vialidad (CETyV), Promotora de Desarrollo Rural de Nuevo León PRODERLEON, Fideicomiso FIDENORTE Nuevo León, Fideicomiso Vida Silvestre. El resto de las de las dependencias integran las dependencias mixtas.

Cuando realizamos el análisis considerando el nivel de toma de decisión se confirmó que efectivamente las mujeres se ubican en la base de la pirámide y además que a medida que se sube en la jerarquía de autoridad y toma de decisiones, menor es el número de mujeres presentes y viceversa.

Porcentaje de personas adscritas en la Administración Pública de Nuevo León según rangos de ingreso y sexo 2008				
Rangos de ingreso	sexo		Total	Diferencia M vs. H
	Hombres	Mujeres		
\$ 1,000 a 32,124	64.87	76.67	68.59	11.8
\$ 32,125 a 63,249	24.27	19.25	22.69	-5.02
\$ 63,250 a 94,374	8.07	3.66	6.68	-4.41
\$ 94,375 a 125,499	1.83	0.31	1.35	-1.52
\$ 125,500 a 156,625	0.96	0.1	0.69	-0.86
Total	100	100	100	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.

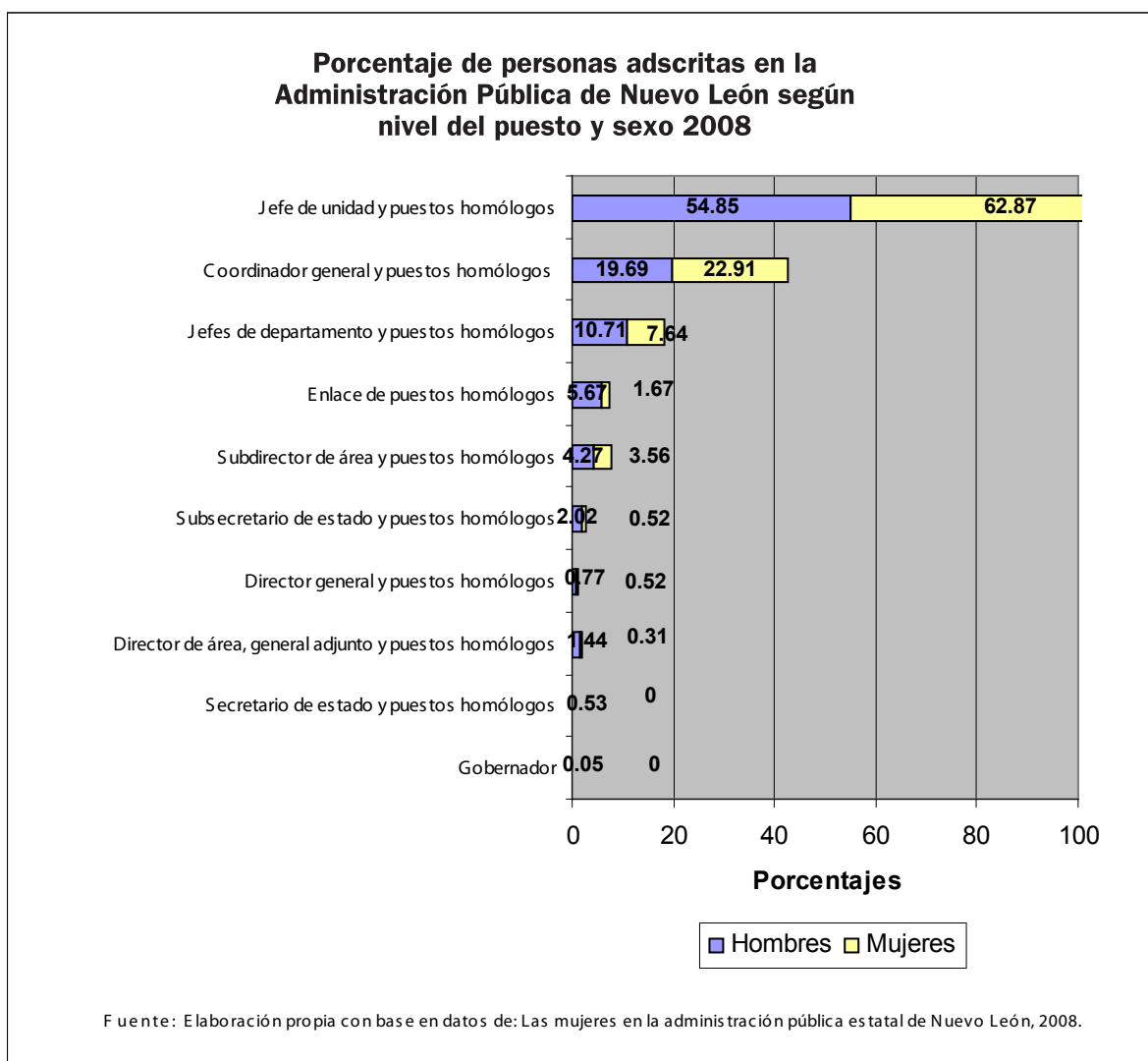
Al analizar el nivel de toma de decisión, se observa que un 57 por ciento de los 3 mil 038 funcionarios tiene nivel de jefatura, seguidos por un 20 por ciento con nivel de coordinación y 14 por ciento con rango de dirección. Cuando se hizo la división por sexo se aprecia que la estructura porcentual permanece. No obstante, la intensidad es mayor entre las mujeres, ya que mientras un 63 por ciento de las mujeres se desempeña como jefas, los hombres son jefes, sólo un 55 por ciento. Llama la atención el nivel 4 (directores) donde la caída es más pronunciada entre las mujeres, pues mientras los hombres alcanzan un porcentaje cercano al 17 por ciento, las mujeres apenas llegan al 9 por ciento. En los niveles superiores esta tendencia se agudiza. Desprendiéndose como corolario que a medida que se incrementa el nivel de decisión baja el porcentaje de mujeres en forma consistente.

Algo similar sucede cuando agregamos al análisis la variable puesto recodificada, donde se aprecia que en los niveles de mayor poder o de toma de decisiones del gobierno del Estado de Nuevo León, las mujeres están ausentes o simplemente se encuentran subrepresentadas en los puestos de *Gobernador*, *Secretario de estado* y *puestos homólogos*. Más allá de que la misma estructura ocupacional en la Administración Pública de este estado, ubique en la base de la pirámide a la mayor parte de las personas adscritas al gobierno,⁷ consideramos relevante la presencia de mujeres en puestos medios como las jefaturas

⁷ Para este trabajo es de interés analizar sólo los puestos con capacidad de toma de decisión.

y coordinaciones. Lo anterior nos sugiere que las mujeres se colocan en ocupaciones de nivel bajo y medio de decisión, más que directamente en los centros de poder o de toma decisiones del gobierno.

En síntesis, la desigualdad de género no se refleja simplemente en el hecho de que el sexo sea un elemento determinante en la ubicación de mujeres y hombres en diferentes escalas laborales, sino en la jerarquía de autoridad de esa estructura laboral. Dicho de otro modo, la división sexual del trabajo no sólo define los puestos entre las personas en función de su sexo, sino que valora los puestos de forma desigual, desestimando en forma sistemática aquellos asociados con las mujeres.



De lo hasta aquí señalado se puede decir que se mantiene una gran desigualdad entre géneros en cuanto a su participación en el poder dentro de la Administración Pública. A simple vista se aprecia que el género femenino está subrepresentado en la estructura de poder del gobierno en Nuevo León que como consecuencia presenta un limitado acceso de las mujeres al proceso de toma de decisiones.

En el interés por entender y explicar la subrepresentación política del género femenino y cómo esto se traduce en los diferenciales salariales en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres, se decidió explorar con mayor detalle la variable sueldo en contraste con el resto de las variables presentadas en la primera parte de este apartado. El ingreso contiene una dimensión material importante pues es un medio para la manutención y reproducción de las personas, pero también tiene una enorme dimensión simbólica pues expresa el reconocimiento que una sociedad, y en este caso la Administración Pública estatal otorga a quienes lo reciben.

El cuadro que se presenta en seguida muestra que la mayor parte de las personas adscritas en la Administración Pública de Nuevo León gana entre 1,000 y 32,000 pesos mensuales. Sólo unos pocos, alrededor del 9 por ciento perciben ingresos superiores a los 63 mil 250 pesos mensuales. Sin duda, las desigualdades de género siguen presentes pues mientras un 35 por ciento de los hombres percibe 32 mil 125 pesos o más, apenas un 23 por ciento de las mujeres puede obtener esa cantidad.

Porcentaje de personas adscritas en la administración pública de Nuevo León según nivel de toma de decisión y sexo 2008

Nivel	sexo				Total	%
	Hombres	%	Mujeres	%		
N1	1	0.05	0	0	1	0.03
N2	57	2.74	8	0.84	65	2.14
N3	131	6.29	39	4.08	170	5.6
N4	341	16.38	89	9.31	430	14.15
N5	410	19.69	219	22.91	629	20.7
N6	1,142	54.85	601	62.87	1,743	57.37
Total	2,082	100	956	100	3,038	100

Nota: Los niveles están conformados de la siguiente manera: N1: Gobernador (a); N2: Secretario (a), Presidente (a) y Procurador (a); N3: Subsecretario (a) y Director (a) General; N4: Director (a); N5: Coordinador (a); N6: Jefe (a).

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.

En términos de diferencias salariales y sólo considerando el primer rango de ingreso, que es el más bajo, se observa que las mujeres perciben alrededor de 12 por ciento más que los hombres. En el resto de los rangos, que incluyen los salarios más altos, las diferencias son negativas y aunque se vuelven más pequeñas conforme se incrementa el ingreso, no cambia la tendencia, incluso en los niveles más altos de la estructura ocupacional. Ello nuevamente se traduce en desigualdad de ingreso entre hombres y mujeres.

En el cuadro de abajo se muestra el promedio de ingresos según el nivel de toma de decisión para hombres y mujeres, donde se puede apreciar en todos los casos, que las mujeres perciben menos que los hombres. Llama la atención que en los niveles 2 y 3 (secretario y presidente-procurador) las diferencias son muy marcadas, de alrededor de 22 mil pesos mensuales. Nótese la presencia de una relación directa entre nivel de toma de decisión y desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres, de modo que entre más alto es el nivel de decisión mayor es la desigualdad en detrimento de las mujeres y viceversa.

Ingreso promedio según nivel de toma decisión y sexo, Nuevo León 2008			
Nivel	sexo		Diferencia M vs. H
	Hombres	Mujeres	
N1	156,624	0	-156,624
N2	104,595	82,613	-21,982
N3	73,698	59,811	-13,887
N4	52,804	46,721	-6,082
N5	33,924	31,805	-2,119
N6	22,227	21,842	-384

Nota: Los niveles están conformados de la siguiente manera: N1: Gobernador(a); N2: Secretario(a), Presidente(a) y Procurador(a); N3: Subsecretario(a) y Director(a) General; N4: Director(a); N5: Coordinador(a); N6: Jefe(a).

Al considerar la desigualdad de ingreso controlando por tipo de dependencia se evidencia su permanencia e incluso su agravamiento. De hecho, es en las unidades administrativas donde la desigualdad de ingreso alcanza su máxima expresión con una

diferencia de alrededor de 30 mil pesos mensuales entre hombres y mujeres. Le continúan las dependencias auxiliares, los organismos descentralizados de participación ciudadana y los fideicomisos con cerca de 16 mil pesos mensuales en el caso del primero y 8 mil para los segundos.

Ingreso promedio según tipo de dependencia y sexo, Nuevo León 2008			
Tipo de dependencias	sexo		Diferencia M vs. H
	Hombres	Mujeres	
Dependencias centrales	37,288	30,404	-6,884
Dependencias auxiliares	48,740	32,831	-15,909
Tribunales administrativos	27,326	25,096	-2,230
Unidades administrativas	57,282	27,349	-29,933
Organismos descentralizados de participación ciudadana	39,343	31,388	-7,955
Organismos descentralizados	29,849	25,717	-4,131
Fideicomisos	37,431	29,499	-7,931

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.

Por último, cuando consideramos el diferencial de ingreso entre las dependencias que denominamos femeninas y masculinas, sorprende que incluso entre las dependencias donde las mujeres tradicionalmente se han ubicado, persista una desigualdad de ingreso que las desfavorece cercana a los 4 mil pesos mensuales. En las dependencias masculinas y mixtas la desigualdad es mayor al rebasar los 8 mil pesos. Esta evidencia empírica estaría indicando que aún y cuando las mujeres son mayoría en las dependencias que llamamos femeninas, el modelo cultural impide reconocerlas como capaces para ejercer cargos donde se toman decisiones vinculadas con la orientación de la política que se implementa en las dependencias. Por tanto, para acabar con la desigualdad de género, no basta con repartir puestos entre las personas en función de criterios distintos al sexo, sino que exige cuestionar la distinta valoración de los diferentes trabajos, recursos y saberes puestos en marcha por hombres y mujeres. En este sentido, no basta con incrementar los activos económicos para que ellas ingresen en igualdad de condiciones a los cargos de poder en la administración sino que es necesario, valorar el capital cultural y los activos de que disponen las mujeres y no son reconocidos por el mercado o la cultura sexista tradicional.

Ingreso promedio según dependencia femenina vs. masculina y sexo, Nuevo León 2008			
Dependencias	sexo		Diferencia M vs. H
	Hombres	Mujeres	
Dependencias masculinas	36,234	27,696	-8,538
Dependencias femeninas	32,487	28,781	-3,707
Dependencias mixtas	36,884	28,343	-8,542
Nota: Véase nota al pie de página (2)			
Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.			

XI. Análisis comparativo 2004-2008

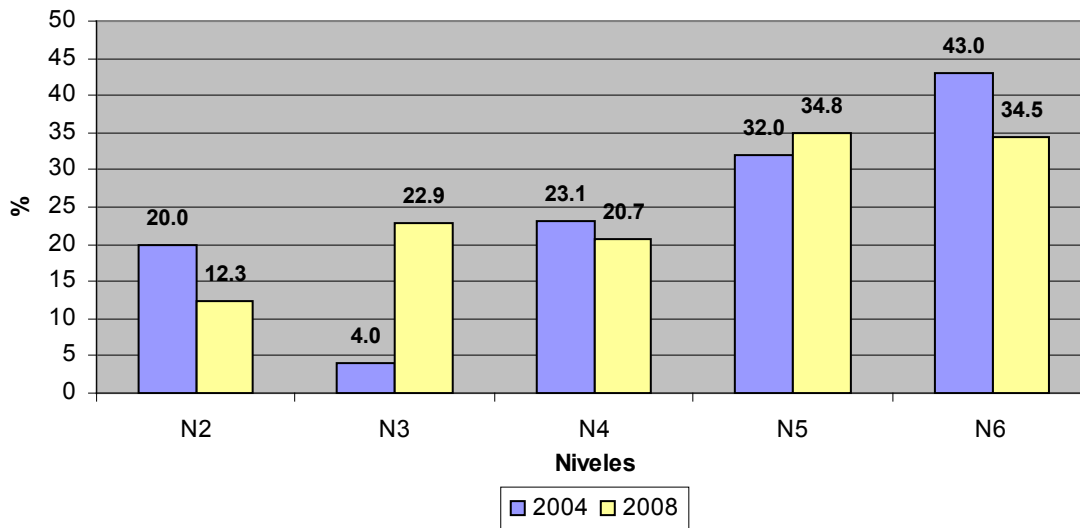
A continuación se presenta un análisis comparativo de la participación de las mujeres en cada uno de los niveles de toma de decisión. Para 2004 de las 2,102 personas que ocupaban puestos de decisión hasta el sexto nivel, alrededor del 37 por ciento eran mujeres. Si consideramos los primeros cuatro niveles hasta cargos de dirección, un 20 por ciento resultó ser mujer. En contraste para 2008 de las 3,038 personas sólo el 31 por ciento son mujeres y al considerar sólo los primeros cuatro niveles, el porcentaje se mantiene estable.

Comparativo de porcentajes de participación de mujeres en puestos de toma de decisiones, 2004-2008			
Nivel	2004	2008	Diferencia M vs. H
N1	0.0	0.0	0
N2	20.0	12.3	-8
N3	4.0	22.9	19
N4	23.1	20.7	-2
N5	32.0	34.8	3
N6	43.0	34.5	-9
Niveles 1-6	36.6	31.5	-5
Niveles 1-4	20.4	20.4	0
Total de empleadas	43.6	39.8	-4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2004-2008.

Para 2008 el porcentaje de participación de las mujeres en los niveles de menor jerarquía, coordinaciones y jefaturas se mantiene. Llama la atención el incremento porcentual entre 2004 y 2008 de casi 20 puntos en el nivel tres, así como el retroceso en el nivel dos de 8 por ciento. No hay duda que se ha logrado avanzar y que no resulta despreciable la continuidad en la proporción de mujeres que se ubican entre los niveles uno y cuatro en el periodo 2004-2008. Sin embargo, debemos reconocer que falta camino por recorrer pues aun y cuando se logro avanzar en algún frente, se retrocedió en otros. Baste decir que en general la presencia de mujeres en los niveles considerados en este análisis comparativo disminuyeron en 5 puntos porcentuales, del mismo modo que el total de empleadas ha disminuido. Lo anterior nos refrenda que la desigualdad continúa a pesar de la creciente participación femenina en las posiciones de toma de decisión dentro de las dependencias y entidades del Estado de Nuevo León y nos recuerda que hay que seguir trabajando en el control de ésta y otras formas de desigualdad.

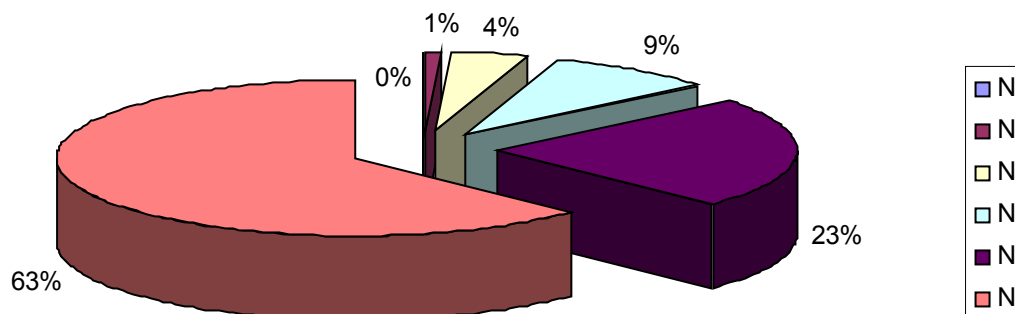
Porcentaje de mujeres en seis niveles de decisión, 2004-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2004-2008.

Finalmente, de manera gráfica podemos apreciar que del total de mujeres que participan en cargos de toma de decisiones para 2004, un 72 por ciento se ubica en puestos de jefatura, es decir, en el nivel más bajo de la escala de decisión, mientras que 17 por ciento lo hace como coordinadoras. Sólo 10 por ciento tiene cargos de dirección y superiores. Para 2008, el 62 por ciento están en un puesto de jefatura, en tanto que un 23 por ciento se ubican como coordinadoras. Alrededor del 15 por ciento obtienen cargos de dirección y superiores. En síntesis, este análisis reveló que en la base de la jerarquía se ubican en mayor proporción las mujeres y que sólo algunas de ellas logran colocarse en los mandos medios de ejecución y coordinación, además se hizo evidente la escasa o nula presencia en los mandos de alta dirección o gerencia.

Mujeres según nivel de toma de decisión 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos de: Las mujeres en la administración pública estatal de Nuevo León, 2008.

XII. Reflexiones finales

A pesar de que las mujeres han venido involucrándose cada día más en los asuntos de poder o toma de decisión tanto a nivel general como local, su incorporación ha encontrado algunas resistencias y dificultades que se traducen en la baja proporción de mujeres en cargos de responsabilidad.

Aunque hay que reconocer que en Nuevo León se han logrado avances en la incorporación de las mujeres al gabinete gubernamental. Para el periodo 2004-2008 alrededor del 20 por ciento del personal femenino adscrito al gobierno de Nuevo León se ubicó en los primeros cuatro niveles. No obstante, pensamos que se avanza muy lentamente.

Dado los niveles bajos de representación de las mujeres en las instancias de gobierno es evidente la presencia de factores socioculturales que disminuyen o limitan la participación de las mujeres, que están indicando el predominio de valores que dan preponderancia al papel de las mujeres dentro del hogar, privilegiando su rol doméstico sobre cualquier otro..

Ante este panorama se hace necesario cuantificar la distancia que falta por recorrer para llegar al punto de equidad entre hombres y mujeres en los puestos de toma de decisiones. De hecho, se vuelve fundamental el desarrollo de más y mejor investigación así como de nuevas miradas que den cuenta de parámetros reales sobre la situación de las mujeres.

Es importante mencionar que estos resultados son una aproximación gruesa al fenómeno que, sin embargo, tiene gran potencial para futuras investigaciones. En ese sentido, dado el fuerte componente laboral del estudio será relevante estudiar con mayor profundidad el género y utilizar técnicas estadísticas más elaboradas. Creemos que un primer aporte de este trabajo ha sido el mostrar el potencial de este tipo de análisis. Otros asuntos pendientes son, la construcción de trayectorias laborales de los hogares, las características educativas de los funcionarios(as) ya que en este apartado nos hemos centrado en un limitado conjunto de variables individuales y hemos dejado de lado –por carencia del dato– el análisis sobre la vida interna de las dependencias gubernamentales y del contexto estatal e incluso nacional.

XIII. Conclusiones

El análisis de los datos cuantitativos de la base de datos de la Administración Pública de Nuevo León, y la interpretación del material cualitativo de las entrevistas realizadas permite destacar los siguientes aspectos del trabajo:

- ✱ A pesar de que las mujeres han venido involucrándose cada día más en los asuntos de poder o toma de decisiones tanto a nivel general como local, su incorporación ha

encontrado algunas resistencias y dificultades que se traducen en la baja proporción de mujeres en cargos de responsabilidad. Específicamente, los datos analizados en el caso de la Administración Pública de Nuevo León revelan que la mayor proporción de mujeres se ubican en la base de la pirámide ocupacional, desempeñando funciones alejadas de los centros de toma de decisiones y especializándose en tareas de apoyo.

- * En los niveles más altos de la Administración Pública y en los puestos estrechamente relacionados con la toma de decisiones, las mujeres se encuentran ausentes o subrepresentadas.
- * En relación con patrones sexistas e inequitativos, los datos arrojan evidencias de un diferencial salarial entre hombres y mujeres que trabajan en la Administración Pública de Nuevo León, con excepción de algunas dependencias tal como lo señala el análisis cuantitativo.
- * En dependencias públicas que tradicionalmente han sido catalogadas como femeninas tanto porque la mayoría de sus funcionarios son mujeres y por la función que desempeñan (Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, entre otras) se registran diferenciales salariales entre hombres y mujeres cuyos montos curiosamente son superiores para los hombres.
- * Si se comparan los datos de la participación de las mujeres en la Administración Pública del Estado, entre los años 2004 y 2008, se observa que en el año 2004 había un 37% de mujeres distribuidas en puestos de decisión hasta el sexto nivel. En contraste, en el 2008, ese porcentaje disminuyó a 31%.
- * Si bien se reconoce que en Nuevo León se han logrado avances en la incorporación de las mujeres al gabinete gubernamental, hay que señalar también que la implementación e institucionalización de una política efectiva de transversalización de género encuentra barreras u obstáculos no menores, entre los que destacan los siguientes:
 - ⊙ Sistémicos: aluden a los patrones socio-culturales fuertemente arraigados que perpetúan la reproducción de roles y significados desiguales e inequitativos para las mujeres;
 - ⊙ Organizacionales o institucionales: refieren a aquellos diseños o tramas institucionales al interior de la Administración Pública que dificultan el ingreso, promoción y permanencia de las mujeres en los puestos de trabajo;
 - ⊙ Financieros: vinculados con las resistencias de funcionarios y políticos para aceptar los presupuestos etiquetados de género; y con las temporalidades

para la autorización y el ejercicio de los recursos destinados para la implementación de políticas de género al interior de las dependencias públicas;

- ⊙ Políticas de austeridad y recambio de funcionarios en la gestión gubernamental: estos ajustes han sido más perniciosos para las mujeres que para los hombres, afectando la proporción de mujeres en los puestos de toma de decisiones.

XIV. Recomendaciones

A la luz de la información que arroja este estudio y con miras a fortalecer la agenda pública de género en Nuevo León se plantean las siguientes propuestas o recomendaciones:

- * Conocer en profundidad las condiciones de las mujeres que trabajan en las dependencias de la Administración Pública de Nuevo León para poder generar oportunidades equitativas y un sistema de competencia sin sesgos de género que garanticen el ingreso, promoción y permanencia de las mujeres en el sector público del Estado de Nuevo León.
- * Realizar un estudio de la cultura institucional de la Administración Pública de Nuevo León que explore las formas de selección e ingreso del personal, los sistemas de promoción e incentivos, los diferenciales salariales, las oportunidades de capacitación, los tiempos y la conciliación entre los tiempos laborales y las responsabilidades privadas, los motivos de interrupción o salida laboral, y las modalidades de acoso, hostigamiento o violencia hacia las mujeres en el ámbito público.
- * Delinear los contornos de género de la Administración Pública permitirá no sólo implementar los cambios y ajustes necesarios a los diseños institucionales, sino también eliminar las modalidades formales e informales de discriminación y desvalorización de las mujeres.
- * Desarrollar herramientas y mecanismos de diagnóstico, seguimiento y evaluación de los cambios y avances en materia de equidad de género al interior de la Administración Pública.
- * Generar indicadores –cuantitativos y cualitativos- homologables, comparables y generalizables entre las distintas dependencias, y que sirvan para medir los avances en equidad de género.
- * Hacer de la sensibilización y capacitación en la perspectiva de género una situación permanente, generando las condiciones necesarias para que los y las funcionarios/

as de la Administración Pública puedan apropiarse del discurso de género y reflejarlo en sus prácticas laborales cotidianas.

- ✱ Incidir en la promoción y aceptación de los presupuestos etiquetados de género a través de una información accesible y una capacitación idónea a funcionarios del sector público.
- ✱ Desplazar la política de transversalización de género del terreno de la voluntad política hacia una institucionalización completa y definitiva que se apoye en la consolidación de mecanismos institucionales formales que le den garantía de continuidad y consolidación.

Bibliografía

Blanco Sánchez, María de las Mercedes (1995), *Empleo público en la administración central mexicana: evolución y tendencias, 1920-1988*. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

Bourdieu, Pierre, *Le sens pratique*, Minuit, París, 1980

Dahlerup Drude (1993), “De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava” en *Debate Feminista* Año. 4, Vol. 8, Septiembre, México, D.F.

García de Fanelli, Ana, Mónica Gogna y Elizabeth Jelin (1989), *El empleo de “cuello rosa” en la Argentina: el caso de un banco estatal*. Cuaderno del CEDES 24, Argentina.

Incháustegui Romero, Teresa (1999), “La institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Apuntes en torno a sus alcances y restricciones”, en Revista *La Ventana*, Número 10, Guadalajara.

Instituto Estatal de las Mujeres de Nuevo León (2005), *Las mujeres en la Administración Pública estatal de Nuevo León*, Monterrey, N.L.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), (2008), *Mujeres y Hombres en México*, México, D. F.

Instituto Nacional de las Mujeres, (2001), *Las mujeres en la toma de decisiones, participación femenina en los poderes del Estado*, México, D.F.

Instituto Nacional de las Mujeres, (2003), *Cultura Institucional y equidad de género en la Administración Pública. Encuesta sobre Cultura Institucional*, México, D.F.

Kanter, R. M. y Stein, B.A. (1982), “Women in paid work and new value questions” en Lane F. (ed.). *Current issues in public administration*, San Martin Press, New York

Ley orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León (2007), Periódico Oficial del Estado, Monterrey, N.L.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Unión Europea, (2007) *Mujer y empleo: la trayectoria profesional de las mujeres cualificadas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Unión Europea, España.

Moscovici, Serge (1981). *Psicología de las minorías activas*, Morata, Madrid

Naciones Unidas, CEPAL (2006), Objetivos de desarrollo del milenio. Informe 2006: una mirada a la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

Tarrés María Luisa (2006), “Nuevos nudos y desafíos en las prácticas feministas: los institutos de las mujeres en México” en Nathalie Lebon y Elizabeth Maier, *De lo privado a lo público. 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*, México, UNIFEM, Siglo XXI.

Tarrés María Luisa (2006), *Equidad de género y presupuesto público: la experiencia innovadora de Oaxaca*. Instituto de la Mujer Oaxaqueña, Oaxaca, Oaxaca.

Coordinación del proyecto:

Dra. María del Refugio Ávila Carmona

Con la colaboración de:

María Elena Chapa H., Alejandra Osteguín, Guadalupe Elósegui M.

Diseño y maquetado:

nanygarcia@prodigy.net.mx

En portada:

Alfredo Gracia A., Sin título (2007), óleo s/tela. 2.10 x 2.50 m. Colección privada.

COLOFÓN

*Fortalecimiento y consolidación de la perspectiva de género
en la Administración Pública Estatal y Municipal.
Memorias Tomo I. Homologación y armonización legislativa.
Instituto Estatal de las Mujeres * Nuevo León
Fue impreso en los talleres de:*

*en Monterrey, N.L.
El tiraje consta de 1,000 ejemplares
más sobrantes para reposición.*