

El impacto de las políticas públicas en el modelo de equidad de género en el gobierno del estado de Zacatecas

Oralia Salcedo Triana

Universidad Autónoma de Zacatecas

osalcedot@hotmail.com

Blanca Isabel Llamas Félix

Universidad Autónoma de Zacatecas

isabellamas@ymail.com

Herlinda Goretti López Verver y Vargas

Universidad Autónoma de Zacatecas

gorettilopez26@hotmail.com

Resumen

En este documento se presenta como ejemplo el impacto de las políticas públicas, obtenido en la implementación de un modelo de equidad de género en el gobierno del estado de Zacatecas a partir de su análisis del diseño, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y apropiación del mismo. Se mide la voluntad política del estado para incorporar la perspectiva de género en su cultura organizacional y mostrar los incipientes resultados que se han obtenido con respecto a los factores, condiciones o estereotipos que generan la igualdad o desigualdad en el tema.

La participación de las mujeres en el medio laboral a lo largo de la historia ha sido principalmente en el ejercicio de sus derechos. Esto ha ocurrido por múltiples factores, entre otros la vigencia de un orden patriarcal, la violencia de género, el acoso y la resistencia de los partidos políticos a darle a la mujer, de manera igualitaria, acceso a oportunidades de desarrollo.

Pese a los avances importantes en materia legal y los esfuerzos realizados, aún falta hacer reales la aplicación de políticas y programas públicos que significativamente disminuyan las brechas de oportunidades de participación políticas, económicas y sociales que existen entre mujeres y hombres, y asimismo, implementen mecanismos y acciones estratégicas desde diferentes espacios sociales, que podrían aportar al desarrollo gubernamental.

Palabras clave: Equidad, perspectiva de género, igualdad, mujeres, transversalidad.

Introducción

La presente investigación se genera con el objeto de analizar el impacto de las políticas públicas en la implementación del modelo de equidad de género en el gobierno del estado de Zacatecas. Estas se han aplicado en todas las dependencias de gobierno del estado de Zacatecas, con el objeto de lograr la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, a través de la institucionalización de las mismas y de una serie de mecanismos y acciones estratégicas desde diferentes espacios sociales.

Una hipótesis afirma: “Con una mejor planeación y aplicación de las políticas públicas, enfocadas a la equidad de género, se logra abatir la desigualdad laboral en el gobierno del estado de Zacatecas.”

El objetivo es erradicar aquellos factores, condiciones o estereotipos que generan desigualdad o jerarquías entre las personas en función de su sexo y que impactan, entre otros ámbitos, en el ejercicio de los derechos y el acceso a oportunidades de desarrollo.

Un espacio clave para la implementación de acciones a favor de la equidad de género lo constituyen las instituciones del Estado puesto que a través de la formulación y aplicación de leyes, marcos normativos e institucionales, así como de políticas y programas públicos, es posible avanzar en la configuración de un esquema de acción amplio que permita impactar significativamente en la disminución de las brechas políticas, económicas y sociales que existen entre mujeres y hombres.

En este marco, México ha experimentado avances importantes últimamente en el terreno de la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género (PG) en la Administración Pública Federal (APF), así como la Administración Pública Estatal (APE) y, en algunos casos, las municipales.

Estas han emprendido acciones estratégicas para avanzar en el proceso de incorporar la PG en su cultura organizacional, en el clima laboral de sus dependencias, en el trato y servicio a la ciudadanía, así como en la formulación de políticas públicas, que constituyen una directriz estratégica que prescriben diversos instrumentos de derecho internacional suscritos por nuestro país con el objeto de dar un servicio de calidad y eficiencia en las políticas públicas implementadas buscando eliminar las desigualdades de género sobre la base de la participación

de la ciudadanía y la distribución equitativa de los beneficios que signifique la puesta en marcha de los programas de atención.

En el caso específico del estado de Zacatecas, en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, se estableció que funcionarios y funcionarias de todos los niveles, así como sus subordinados, debían desempeñar sus labores respetando y haciendo cumplir las políticas en equidad de género, de igual manera se asumió el compromiso de que la perspectiva de género se integrara de manera continua, permanente y transversal en la gestión institucional.

En el marco del proyecto de **“Análisis del impacto de las políticas públicas de género en el gobierno del estado de Zacatecas”** se tuvo interés en llevar a cabo la recopilación de datos del MEGGEZ con la finalidad de mostrar su diseño, implementación y resultados.

En este documento se presentan los resultados de dicha recopilación, la cual representa una investigación amplia que abarca diversos aspectos de análisis: diseño, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y apropiación, de una acción pública que ha sido instrumentada en 31 dependencias públicas.

Se muestran los resultados y hallazgos para cada una de las dimensiones de análisis de manera integral, siendo los siguientes sus objetivos:

- Analizar la voluntad política de nuestro estado en la erradicación de la violencia contra las mujeres; proponer ejes rectores para la creación de políticas públicas con visión de género;
- Difundir los derechos que consagran los Instrumentos Internacionales para las mujeres y promover el ejercicio pleno de la ciudadanía;
- Mejorar los mecanismos de igualdad de oportunidades del sector público mediante la aplicación de políticas públicas con equidad de género;
- Asegurar la prestación de un servicio de calidad y eficiencia en el análisis de políticas públicas implementadas.

Desarrollo de contenidos

Equidad de género e igualdad

Se presenta una visión histórica y analítica de cómo se ha estudiado la construcción de identidades, las desigualdades y las relaciones de género que pueden eventualmente poner en riesgo el bienestar, especialmente de las mujeres, tanto en contextos tradicionales como en los ámbitos modernos.

Se realizó un recorrido por las vertientes del feminismo y sus explicaciones ante la desigualdad y opresión en contra de las mujeres.

Paralelamente se abordaron conceptos centrales como patriarcado, género, poder, roles de género, el papel de las instituciones gubernamentales en el mantenimiento y reproducción de patrones de dominación masculina (escuela, estado, iglesia) hasta llegar a la familia como institución social, del cual se desprende el matrimonio y los distintos modos o elementos que definen la convivencia en la pareja y determinan el riesgo de las mujeres a ser víctimas de violencia por parte de sus parejas.

Por su parte, UNIFEM establece que la violencia contra las mujeres es consecuencia del orden de género que se establece en la sociedad, orden socialmente construido que determina una jerarquía y poder distintos para ambos sexos.

En los últimos años México ha experimentado avances importantes en el terreno de la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género, se han dado cambios sociales significativos como ha sido la incorporación de la mujer al sector público, donde se ha tenido un avance muy lento en la igualdad de oportunidades y se han generado procesos de vulnerabilidad en la consecución de la equidad de género en la cultura laboral. Por tal motivo, se hace imprescindible contar con bases aplicables y profesionales en la administración pública federal, estatal y en algunos casos, municipal, ya que han emprendido acciones estratégicas para avanzar en el proceso de la incorporación de la perspectiva de género en la cultura organizacional y el clima laboral de sus dependencias, en el trato y servicio a la ciudadanía, así como en la formulación de políticas públicas que buscan eliminar las desigualdades de género, sobre la base de la participación de la ciudadanía y la distribución equitativa de los beneficios que signifique la puesta en marcha de los programas de atención.

Derivado de la observación anterior, el planteamiento del problema estriba en: ¿qué efectos han tenido las políticas públicas después de varios años de haberse implementado el modelo de equidad de género en las dependencias del gobierno del estado de Zacatecas; con respecto a la

incorporación de la visión de género y la generación de condiciones para abatir la inequidad en la sociedad?

El modelo de equidad de género del gobierno del estado de Zacatecas requiere que sea una estrategia pertinente para atender la problemática social identificada, que tenga coherencia con los planes de desarrollo de las instituciones involucradas, busque eficacia en el cumplimiento de los objetivos y se logre la eficiencia en los resultados esperados con los recursos utilizados.

Asimismo, busca lograr la sustentabilidad en la institucionalización de la perspectiva de género, buscando el anclaje organizacional que sería la condición necesaria para su permanencia.

La violencia es una constante en la vida de gran número de personas en el mundo, pero la violencia social que viven mujeres y hombres de ninguna manera es la misma. Ya que se vincula la violencia social con la violencia de género y en esta investigación se identifica la extensión de la violencia social y la prevalencia en el mundo y en México.

En diversos estudios que se han hecho sobre la condición de las mujeres en el mundo se reporta que 30 % ha vivido violencia en su matrimonio y 25 % ha sufrido maltrato; en un estudio de Estados Unidos se descubrió que 28 % de las mujeres de este país habían vivido al menos un episodio de violencia con su compañero (1985).

Analizando a América Latina, señala una amplia prevalencia de este fenómeno en la gran mayoría de los países de esta región. Ahora bien, la dimensión de la violencia de género en México es mucho mayor, existen diversas estadísticas, pero es relevante mencionar la Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar realizada en 1999 en el área metropolitana de la Ciudad de México por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la cual reveló que el maltrato emocional constituye el tipo de agresión más frecuente: 99.2 % de las encuestadas lo reportó.

En este sentido, es importante mencionar el trabajo realizado por la Dirección para Asuntos Internacionales de la Mujer, de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 2004; cuando llevó a cabo 6 Congresos Internacionales para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres; en los que se reflejó la necesidad de armonizar la legislación de los 32 estados de la República con los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres; específicamente la

Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belem Do Pará).¹

La intimidación se manifiesta en los altos índices de violencia que se identifican en la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres, 2003, tanto en los hogares dirigidos por hombres como los que son dirigidos por mujeres; todos los tipos de violencia sufridos se relacionan con el género.

Los estados donde se ejerce violencia con mayor frecuencia son los del norte: Coahuila, Sinaloa, Baja California Sur, Nayarit, Nuevo León; hasta los estados del centro y sur de la República: Tlaxcala, Michoacán, Distrito Federal, Puebla, Guerrero, Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Zacatecas.

Así, independientemente del desarrollo rural o urbano, la violencia contra las mujeres se ejerce con las mismas características en cualquier latitud del país.²

Consecuentemente nos preguntamos de qué sirve que México suscriba y ratifique instrumentos internacionales de derechos humanos, que protegen y promueven la discriminación y eliminación de la violencia contra las mujeres, si esto no se ve reflejado en el diario vivir de nuestra sociedad.

El concepto de género se empleó por primera vez en el ámbito de la psicología médica durante la década de 1950. Sin embargo, fue hasta 1968 que Robert Stoller la desarrolló en una investigación empírica sobre trastornos de la identidad. Stoller demostró en su estudio que lo que determina la identidad y el comportamiento masculino o femenino no es el sexo biológico, sino las expectativas sociales, ritos, costumbres y experiencias que se ciernen sobre el hecho de haber nacido mujeres u hombres.³

Hoy esta perspectiva continúa modificándose y ha incorporado dos aspectos más:

¹ Rannauro, Melgarejo Elizardo y González Alonso María Isabel (coords.). *Propuestas Congreso Internacional para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres*. Secretaría de Relaciones Exteriores/UNIFEM/PNUD. México, 2005. 6 v.

² Roberto Garda Salas. Laura Martínez Rodríguez. "Observatorio Ciudadano de Violencia de Género, para el Distrito Federal" ADIVAC. Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A. C. El trabajo se efectuó corresponsablemente con la SEDESOL y la Dirección de Equidad y Género del D.F. México, 2005.

³ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, "La perspectiva de género, una herramienta para construir la equidad entre mujeres y hombres, 1997, p. 51.

- a) La responsabilidad sobre la naturaleza, el futuro y las siguientes generaciones. Se le conoce como el Desarrollo Humano Sustentable con Perspectiva de Género.
- b) La transformación crítica de la visión del desarrollo con la inclusión de la perspectiva de género;

Esto modifica nuestra visión y las posibilidades de acción de manera tan radical, que el mapa del mundo que hoy se prefigura y el del segundo milenio, tan próximo, se antojan como cartografías de un mundo distinto.⁴

La igualdad es aquel derecho inherente que tienen todos los seres humanos a ser reconocidos como iguales ante la ley y de disfrutar de todos los demás derechos otorgados de manera incondicional, sin discriminación por motivos de nacionalidad, raza, creencias o cualquier otro motivo.

Es importante entre hombres y mujeres darse en todos los campos del género. Es una de las principales acciones que hay que lograr para que se dé el desarrollo de nuestra sociedad. Les otorga la oportunidad de mejorar y avanzar psicológicamente en su vida cotidiana, y así llevar a cabo tareas en lo que no es común en su género.

Es la búsqueda de las constituciones contemporáneas de mecanismos por lo que se le pueda “otorgar a todos los ciudadanos los mismos derechos y garantías”.⁵

Y en las garantías individuales responde a criterios académicos, de ahí que se haga exclusivamente para efectos de estudio. En efecto, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ no agrupa a las garantías bajo determinados rubros, aparte de que dentro de un solo artículo sea factible encontrar más de una garantía. Pese a lo anterior, el examen de la doctrina permite clasificar a las garantías individuales en cinco grupos:

1. De seguridad jurídica; 2. De igualdad; 3. De libertad; 4. Sociales y 5. De propiedad.

La igualdad entre los sexos se basa en el concepto de que hombres y mujeres somos igualmente diferentes. Afirmar que todo trato que tenga por resultado la desigualdad supone aceptar que

⁴ Tarres, María Luisa *Las agendas de género y las políticas públicas en su contexto*. (1999), págs. 192-196. www.educandoenigualdad.com/spip.php?article34

⁵ Rodríguez, Garavito César A. “Derecho a la igualdad”, págs. 195 -208. www.cesarrodriguez.net/docs/hojadevida/12.HojaVidaCRodriguez.pdf

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

cuando a una mujer se le trata igual que al hombre, y ese trato la inferioriza, este es discriminatorio, aun cuando el propósito haya sido la igualdad.

La igualdad entre los hombres y las mujeres ha sido uno de los objetivos de las Naciones Unidas desde su creación. El preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 señala que su meta es “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.

La Comisión Europea aprobó, en diciembre de 2002, una comunicación sobre la “Integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2002-2006”, para la elaboración de informes anuales sobre los avances realizados hacia la igualdad entre los sexos y las orientaciones para la integración de factores de la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas políticas.⁷

Ahora bien, desde el punto de vista internacional y partiendo de las múltiples dimensiones del problema; en nuestro país se ha adoptado la siguiente definición de violencia contra las mujeres:

“La violencia contra la mujer es cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.⁸

Por su parte, UNIFEM establece que la violencia contra las mujeres:

“Es consecuencia del orden de género que se establece en la sociedad, orden socialmente construido que determina una jerarquía y poder distintos para ambos sexos. La discriminación y la violencia hacia las mujeres es aceptada socialmente porque forma parte del sistema social establecido”.⁹

⁷ De Valdés, Dal-Ré Fernando. y Quintanilla, Beatriz. (Dir.) (2008). *En Igualdad de género y relaciones laborales* “Transversalidad de Género”. Ministerio de Trabajo y Fundación Francisco Largo Caballero: Madrid.

⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención Belem do Pará”, celebrada por la OEA el 9 de junio de 1994. Esta Convención obliga a los estados que la ratifican a tomar acciones tanto en el ámbito legislativo como a la asignación de recursos técnicos y financieros para garantizar su implementación.

⁹ UNIFEM. ISIS Internacional. Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español. 1990-2000: Balance de una década. Informe elaborado por Elizabeth Guerrero Caviedes. Santiago de Chile, abril 2002.

Por lo tanto, es importante destacar que la violencia contra las mujeres constituye un obstáculo para la equidad y un problema de justicia que debe ser considerado como una prioridad por sus graves implicaciones físicas, emocionales y sociales; por lo tanto, para efectos de esta investigación, entenderemos a la violencia de género como:

“Una violencia estructural que se dirige a las mujeres con el objetivo de perpetuar el sistema de jerarquías impuesto por la cultura hegemónica, y mantener o incrementar la subordinación de las mujeres al género masculino”.¹⁰

Políticas públicas, de género, desarrollo humano y derechos de las mujeres

Aquí se ofrece una reflexión sobre los conceptos de ciudadanía, política pública, desarrollo humano y derechos de las mujeres e inicia planteando sobre la prevalencia de la violencia que viven las mujeres en México, con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2003 (ENDIREH) y la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres, de la Secretaría de Salud, 2003. Concluimos esta parte con los resultados más relevantes de la Encuesta realizada en los Congresos Internacionales para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres realizados en la República Mexicana por la Secretaría de Relaciones Exteriores en el año 2004 y proporcionados amablemente para este trabajo de investigación por el Mtro. Elizardo Rannauro Melgarejo, en las 8 Entidades seleccionadas, con destinatarios del sector justicia (Procuradurías, Poder Legislativo y Poder Judicial), salud (Desarrollo Integral de la Familia, DIF y SSA), derechos humanos (Comisiones de Derechos Humanos locales), e instancias estatales de la mujer.

Las políticas públicas con perspectiva de género son un conjunto de acciones, principios y mecanismos dirigidos a alcanzar el establecimiento de relaciones más equitativas entre hombres y mujeres que beneficien a la sociedad en su conjunto.

Está implicada una ética basada en el reconocimiento de las desigualdades entre los géneros, las etnias, las clases sociales y las razas. Es a través de las políticas públicas que los gobiernos desarrollan programas y asignan recursos para corregir dichas desigualdades sociales.

En este sentido, el objetivo esencial de las políticas públicas es el diseño, la instrumentación y la ejecución de acciones que mejoren el bienestar social de la población con una visión de equidad y justicia social.

Todas las políticas gubernamentales deberán incluir la perspectiva de género en sus planes.¹¹ Ya que el estado es el responsable de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, es él quien debería también promover la atención a víctimas y la sanción, y prevención de la violencia. Al menos hay cuatro elementos que evidencian la necesidad de elaborar políticas públicas para erradicar la violencia de género:

El estado debería implementar sistemáticamente políticas públicas que erradiquen la violencia de género, no solo porque una de las funciones ineludibles del Estado es garantizar la seguridad de sus ciudadanos.¹²

Partimos del supuesto de que si se combate decididamente a la violencia, se estará combatiendo el abuso del poder y a la impunidad. De esta manera se estará formando una ciudadanía respetuosa del estado de derecho, participativa, que confía en las autoridades.

A partir de 1988, en la ciudad de México primero, y paulatinamente después en otros estados de la República y debido principalmente a la presión de los grupos organizados de mujeres y de la sociedad civil que exigía seguridad, se han logrado avances importantes en la atención a la violencia contra las mujeres.

En la ciudad de México, se abrieron agencias especializadas en la atención a la violencia sexual, atendidas por personal femenino, así como también un centro de terapia para personas violadas y otro para la atención a la violencia familiar, que dependen de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, igual es el caso del Estado de México.

Ahora se da atención a las receptoras de los delitos lo cual es muy importante, pero no ha habido avances en las políticas sistemáticas de prevención del delito, aunque se han tenido avances significativos en la revisión, adecuación y modificación de las leyes que sancionan estos ilícitos.

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 (Presidencia de la República, 2001)

¹² Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 (Presidencia de la República, 2001)

A pesar del enorme trabajo de muchas personas que investigan, atienden y sancionan estas conductas, tanto en el ámbito gubernamental como en las organizaciones civiles y en la universidad, la incidencia de estos delitos no ha disminuido, por lo cual es necesario replantear las políticas públicas para enfrentar este flagelo. Se deben de incluir diferentes niveles de acción:

1. Valorar la importancia de la violencia de género en la sociedad.- La erradicación de la violencia de género debería de ser considerado un problema de Estado, un problema “político”.
2. Considerar modificaciones estructurales.- Ya que la raíz de la violencia de género está en los mandatos ideológicos que promueven una valoración negativa de lo femenino y de los excluidos en un sistema patriarcal. En esto no solo las mujeres, sino también los infantes, los ancianos, los indígenas y los pobres son considerados inferiores, vulnerables o incapaces.

En las políticas públicas para la erradicación de la violencia de género se deberían promover, en todos los niveles de gobierno, municipal, gubernamental y federal, las siguientes acciones:

- El cumplimiento de los tratados internacionales y la legislación nacional que sancionan y previenen la violencia.
- Reformas y aplicación de leyes que sancionen la violencia familiar, ya que en varios estados del país la violencia familiar no es un delito.
- La creación y mantenimiento de refugios para mujeres maltratadas.
- Aumentar la capacidad de recolectar datos sobre la violencia de género.
- Promoción de una cultura de la equidad, donde se asegure que mujeres y hombres reciban una proporción justa de los beneficios y responsabilidades de la sociedad. “La equidad es la auténtica igualdad de oportunidades.”
- Promoción de una cultura de la tolerancia, basada en el respeto a la integridad y a la diferencia.

- Promoción de una cultura que desaliente la utilización de la violencia como una manera de resolución de conflictos.
- Insistir en la responsabilidad que tienen los medios de comunicación en la promoción de estos valores."
- Reforzar las políticas de salud sexual en donde se desaliente el ejercicio de una sexualidad cosificada en donde la finalidad es la utilización del cuerpo de la otra(o).
- Se estimule la investigación sobre la masculinidad y los centros de atención para hombres violentos.
- Se promuevan los trabajos sobre prevención de la violencia de género.
- Empoderamiento y ciudadanía. Si la base de la violencia es el abuso del poder, el estado tendría que promover el empoderamiento de las mujeres, entendido este, como la capacidad para ejercer y hacer valer sus derechos humanos básicos, como el derecho a la integridad física y social, el derecho a la salud, a una vida libre de violencia, entre otros. En el empoderamiento se promueve la capacidad de las personas para elegir cómo quieren vivir su vida privada y su vida pública.

El empoderamiento lleva pues, a la formación de ciudadanos y ciudadanas que se apropian de sus derechos y obligaciones. Con la ciudadanía se limita el abuso del poder.

Considerando algunas de las alternativas de prevención, podemos mencionar que si bien el estado es el responsable de implementar políticas públicas, es obligación de los trabajadores de la salud y de la educación el fomentar estrategias de prevención de la violencia de género mediante varios niveles de intervención:

Información y entrenamiento en habilidades de afrontamiento cognitivo, conductuales y verbales ante la violencia de género.

El desarrollo humano es un concepto dinámico referido a la libertad y la formación de capacidades humanas. Ha sido definido en un sentido extenso, que entraña la ampliación de lo que las personas pueden hacer y ser; implica también el progreso y bienestar humanos vividos con libertades sustanciales, y así poder hacer las cosas que se valoran y se desearía hacer,

teniendo opciones para hacerlo. La remoción de las barreras y obstáculos que se yerguen para impedir la ampliación de capacidades, su realización y las libertades esenciales de las personas representa un desafío enorme para las sociedades y los gobiernos y constituyen el foco de las acciones encaminadas al desarrollo humano y los derechos. Está centrado en el logro de más capacidades a través de la inversión en las personas; pero ello no es suficiente para el ejercicio de las libertades sustanciales, fundamentales de hombres y mujeres; además del objetivo básico de ampliación de las elecciones y opciones de la gente está el de asegurar el completo uso de las capacidades alcanzadas. En este sentido, el concepto de desarrollo humano se sustenta en tres dimensiones básicas:¹³

1. La equidad de oportunidades para las personas en la sociedad.
2. La sostenibilidad de tales oportunidades, de una generación a otra.
3. El empoderamiento de la gente, de manera que pueda participar y beneficiarse de los procesos de desarrollo.¹⁴

Estas tres dimensiones básicas que nutren el concepto de desarrollo humano se sustentan en la consideración de la equitativa distribución de sus resultados, y revelan que en la construcción del concepto no solo está considerada la expansión económica de recursos para el bienestar, sino también el ejercicio efectivo de los derechos (económicos, sociales y culturales) y las libertades fundamentales.

El informe de desarrollo humano de 2000, enfatiza que el desarrollo, para serlo, debe asegurar la sostenibilidad de oportunidades equitativas, de manera que la ampliación de capacidades actuales no comprometa las oportunidades de las futuras generaciones, heredándoles desventajas, ya que hacerlo significaría ir en contra de los mandatos más elementales de la justicia social.¹⁵ Pero la equidad de oportunidades no puede alcanzarse si existen grupos sociales vulnerables que se mantienen excluidos; la exclusión y la vulnerabilidad son dos conceptos intrínsecamente ligados a la noción de derechos como mecanismo efectivo para la protección de las personas y la reversión de condiciones desfavorables que impiden el acceso equitativo a las oportunidades socialmente disponibles.

¹³ PNUD informe de Desarrollo Humano, 1995, p. 1.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ PNUD informe de Desarrollo Humano, 2000, p. 57.

El desarrollo humano ha sido concebido de diversas maneras. En ese sentido el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como una de las instancias mundiales, ha ido sintetizando la elaboración teórica, investigativa y de impulso a políticas públicas tendientes a favorecer el desarrollo humano.

En el PNUD se ha construido una metodología para investigarlo y exponerlo, dando resultados sistemáticos. En esa búsqueda ha diseñado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que mide el grado medio de adelanto de un país en lo tocante a la capacidad humana básica.

El IDH indica si la gente tiene una vida larga y saludable, posee educación y conocimientos y disfruta de un nivel de vida decoroso. Sin embargo, desde hace unos años reconoció que no daba cuenta de las formas particulares que mujeres y hombres tenían de vivir ni de las maneras en que el tipo de desarrollo afectaba sus vidas.

Fue una exigencia de los movimientos de mujeres y feministas exigir que las investigaciones oficiales incluyeran datos y resultados sobre mujeres.

Apenas hace unos años, el PNUD incluyó la perspectiva de género en sus investigaciones; sus innovaciones suceden con tal velocidad que casi cada año se ha producido una verdadera revolución teórica y metodológica y junto con ella un enriquecimiento de los reconocimientos y de lo que hoy podemos saber sobre las condiciones de vida de las mujeres y de los hombres.

En el marco normativo presentamos una serie de propuestas de normas jurídicas armonizadas con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la mujer (Convención de Belem Do Pará), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en Contra de las Mujeres (CEDAW) y su protocolo facultativo; y con el protocolo facultativo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niñas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Por último, también está la normatividad nacional y estatal sobre la que se fundamenta la implementación del modelo de equidad en el gobierno del estado de Zacatecas

El Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ)

En este punto, la investigación se dirigió a valorar la congruencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y apropiación del modelo, con la finalidad de aportar elementos que contribuyan a la reflexión acerca de las mejores estrategias para avanzar en la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas.

Se considera la evaluación del Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ) y verifica cualitativa y cuantitativamente la eficiencia, eficacia, sostenibilidad y apropiación del mismo, con el fin de fortalecer la transformación de la cultura organizacional, el clima laboral y los servicios proporcionados por 31 dependencias de la administración pública estatal que han participado en la adopción del modelo.

Es cada vez más aceptada la convicción de que el avance en las condiciones de vida de las mujeres contribuye al progreso de las sociedades. No obstante ello y pese a logros importantes en la materia, en la mayor parte del planeta las mujeres siguen viviendo en condiciones de desventaja.

Como señala Martha Nussbaum, en ningún país del mundo las mujeres son tratadas tan bien como los hombres; sus niveles de ingresos, educación, salud, autonomía y libertad son menores... “Las mujeres carecen de un apoyo esencial para llevar una vida plenamente humana. Esa falta de apoyo se debe a menudo solo al hecho de ser mujeres. De este modo, aun cuando vivan en una democracia constitucional, en la cual, en teoría, gozan de igualdad, en realidad son ciudadanos de segunda clase”.¹⁶

En una investigación reciente, Sandra Serrano¹⁷ señala que no obstante los avances logrados en materia de derecho internacional de los derechos humanos, ha sido en las últimas tres décadas cuando se han ido incorporando los derechos humanos específicos de las mujeres a este marco jurídico. En gran parte ello se debe a factores culturales y a la aparente neutralidad con que este andamiaje normativo fue elaborado.

Al respecto, Serrano aclara que: “Los derechos humanos son iguales para todos, al menos formalmente, pero se requiere de su especificidad para hacer visible la distinta forma en que impactan las violaciones a unas y otras personas. Cuando se habla de derechos humanos de las

¹⁶ Nussbaum, Martha, *Las mujeres y el desarrollo*. Herder, España, Barcelona, 2002.

¹⁷ Serrano, Sandra, *Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.

mujeres no se trata de establecer un catálogo distinto de derechos sino de hacer visibles los aspectos en que se ven más hablar de derechos humanos de las mujeres, si se trata de hacer hincapié en las diferencias para lograr la igualdad, en el plano formal y material, entre hombres y mujeres”¹⁸ El Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ), tiene como antecedente nacional el modelo de equidad de género que puso en marcha el Instituto Nacional de las Mujeres en 2003, con financiamiento del Banco Mundial. Para su desarrollo se dividió en dos ámbitos: para las organizaciones públicas y privadas a través del Modelo de Equidad de Género (MEG) y para el ámbito comunitario el “Modelo CONVIVE”.¹⁹

El estado de Zacatecas cuenta con un marco legal propicio para el desarrollo de políticas públicas de igualdad de género, así como para la adopción de herramientas e instrumentos que permitan avanzar en la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en la gestión pública, como el modelo de equidad de género del estado de Zacatecas.

La Constitución Política del estado reconoce el principio de equidad entre los géneros como condición necesaria para el desarrollo: Artículo 22. “La mujer y el varón son iguales ante la ley y deben gozar de las mismas oportunidades para el desenvolvimiento de sus facultades físicas e intelectuales, así como de las mismas seguridades para la preservación de su vida, integridad física y moral, y su patrimonio”. “Se reconoce la equidad entre los géneros como principio necesario para el desarrollo del pueblo zacatecano”. “El Estado promoverá este postulado para lograr una sociedad más justa y equitativa, y la ley determinará las facultades y acciones que deban aplicarse para el cumplimiento de este fin”.²⁰ La ley de planeación para el desarrollo del estado de Zacatecas publicada en el periódico oficial del estado en mayo de 2003, incluye el principio de equidad en los siguientes términos: “Artículo 7.- Las acciones que en materia de planeación se lleven a cabo para la consulta o establecimiento de programas, tendrá presente la equidad entre los géneros y la atención a los grupos más vulnerables.”²¹

Asimismo, en la exposición de motivos de la ley electoral estatal publicada en 2003, se alude a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano al suscribir la Declaración y Plataforma de

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ INMUJERES, Experiencias en la promoción de la Equidad de Género. Aprendizajes del Proyecto Generosidad 2002-2005.

²⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. México (1918).

²¹ Ley de planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (2003).

Acción de Beijing en 1995, relativos a “ampliar las oportunidades de acceso de la mujer a los espacios políticos de toma decisiones”.

Entre el 2003 y el 2009 (año de la reforma más reciente) se fueron incorporando diversas disposiciones a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas para garantizar la equidad de género.

En este marco legal y con los antecedentes antes descritos, el poder ejecutivo del estado de Zacatecas instrumentó en el año de 2007, el Modelo de Equidad de Género (MEGGEZ), como una herramienta para lograr transversalizar el enfoque de género en las dependencias públicas del estado y cumplir con los objetivos de la política de equidad.

El modelo de equidad se define en la LIMHEZ como un instrumento de la política de igualdad del estado, en conjunto con el sistema para la igualdad, el programa para la igualdad entre mujeres y hombres del estado, y la vigilancia en la materia,²² “fundado en un sistema de gestión y de aplicación para el estado y los municipios”,²³ el cual contribuiría a cumplir con los mecanismos para la igualdad de hombres y mujeres establecidos en la propia ley.

Sobre esta base, en el artículo 32 se define el modelo de equidad de género de la siguiente manera: “...es el mecanismo institucional que se fundamenta en un sistema de gestión que contempla la planeación, la ejecución, la verificación y la mejora continua de cada uno de los requisitos que lo integran para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género, así como su transversalización en la administración pública estatal y municipal”.

Principios Rectores del MEGGEZ:

- I. Planear el sistema de gestión con perspectiva de género;
- II. Definir y establecer políticas públicas con perspectiva de género;
- III. Certificación por parte de una instancia externa a la administración pública que valide sus conocimientos con perspectiva de género;

²² Artículo 19. LIMHEZ. Con respecto a la vigilancia, es importante mencionar que el Título V de la LIMHEZ describe a detalle cómo se llevará a cabo. Particularmente el artículo 51 señala que “El Instituto, con base en lo mandatado en la presente Ley y sus mecanismos de coordinación, llevará a cabo el seguimiento, evaluación y monitoreo de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el Estado. Para el caso específico de las entidades públicas, lo hará a través de la implementación del Modelo de Equidad”.

²³ Ley, LIMHEZ Exposición de Motivos, p.5.

IV. Evaluar de forma permanente su aplicación para mejorar de manera continua los resultados alcanzados;

V. Asegurar la implementación del modelo de equidad en el ámbito estatal y municipal y, en su caso, realizar el recorte o disminución de las asignaciones presupuestales de aquellos entes públicos que hayan recibido recursos para tal efecto y no acrediten la certificación, y

VI. Re-certificarse al menos cada tres años.²⁴

El artículo 16 de la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas (LIMHEZ) atribuye al poder ejecutivo la responsabilidad de implementar, fortalecer, mejorar y evaluar el modelo, bajo la coordinación del INMUZA.

Asimismo, es atribución del ejecutivo incorporar en el presupuesto de egresos del estado, la asignación de recursos para el cumplimiento de la política de igualdad.

De manera específica, en su origen se pretendía que el modelo contribuyera a cumplir con los siguientes objetivos de la política de igualdad.

Los objetivos de la política de igualdad se mencionan a continuación:

- Asegurar que los intereses y necesidades de las mujeres y hombres, con equidad, estén reflejados en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas de gobierno.

- Eliminar cualquier forma de discriminación, asegurar la igualdad del acceso a las oportunidades para mujeres y hombres, y evitar cualquier forma de violencia, en especial la de género, en el interior de las dependencias de gobierno y en sus ámbitos de acción.²⁵

La consideración central para fundamentar el modelo en un sistema de gestión es que “los sistemas de gestión a nivel internacional han sido la base para impulsar a las instituciones hacia

²⁴ Modelo de Equidad de Género. Gobierno del Estado de Zacatecas 2004 - 2010. Instituto para las Mujeres Zacatecanas., p. 7.

²⁵ Ibidem., p. 8.

prácticas más eficientes y competitivas en todos los rubros, con procesos estandarizados, ordenados y transparentes”.²⁶

Bajo ese enfoque, el modelo se constituye en un marco estructurado que cuenta con una serie de requisitos que las dependencias públicas deberán cumplir de manera estandarizada y los cuales serán evaluados por una instancia externa a través de una auditoría que revisará exhaustivamente el cumplimiento de todos, otorgando una certificación en caso de cumplimiento.

En congruencia con los dos grandes objetivos a los cuales pretende contribuir, el modelo tiene dos orientaciones básicas:

1. Que todas las instancias del poder ejecutivo participen en el desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género (ámbito externo).
2. Incorporar la perspectiva de género en las actividades cotidianas de las dependencias, así como establecer una cultura organizacional con equidad de género (ámbito interno).

De acuerdo con su documento rector “el desarrollo, implementación y certificación del modelo de equidad de género, fortalecerá el respeto y cumplimiento hacia los derechos de la población femenina y su participación en la toma de decisiones, promoverá la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, e integrará el desarrollo de programas de gobierno con enfoque de género en todas las instancias dependientes del poder ejecutivo del estado”.

En los últimos años hemos asistido a la emergencia de una serie de iniciativas estatales para integrar la equidad de género como noción y práctica dentro del quehacer regular de las organizaciones y dependencias públicas, las que principalmente tienen como función desarrollar políticas públicas en beneficio de la población.

Como fue señalado en apartados anteriores, en el caso de México, la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, fue la coyuntura que impulsó y promovió una conciencia más activa sobre la situación de las mujeres en México y la necesidad de

²⁶ Ibidem, p.4.

disminuir las brechas de género que las mantienen en condiciones de desigualdad con sus pares varones, en casi todos los ámbitos del desarrollo.

Con la creación de los mecanismos de género, como son los institutos, oficinas o unidades de la mujer, se inicia el proceso institucional de darle mayor visibilidad y legitimidad a las acciones gubernamentales a favor de las políticas de género.

Se busca una nueva actuación gubernamental para dar cumplimiento a los acuerdos y convenciones internacionales en favor de los derechos de las mujeres y un desarrollo humano más incluyente y democrático.

No obstante, es posible señalar que el desarrollo de políticas de género no ha sido homogéneo en todos los estados de la República, ya sea por la orientación de la política de género, el énfasis y compromiso puesto por las autoridades correspondientes, así como por los resultados obtenidos.

Particularmente, la experiencia del gobierno del Zacatecas cobra relevancia porque la incorporación de la perspectiva de género fue un tema prioritario incluido desde el inicio en la agenda de gobierno, lo que dio como resultado el desarrollo de una estrategia específica que por su carácter integral pretendía abarcar el funcionamiento global del poder ejecutivo del estado.

Revisar el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ) bajo los supuestos teóricos y principios que definen los procesos de institucionalización de la perspectiva de género, implica tener un marco de referencia común para comprender y analizar el diseño, funcionamiento y resultados de esta política, y el contexto estatal en el que se ha desarrollado.

Por ello a continuación presentaremos los principales ejes que definen y explican qué significa institucionalizar la perspectiva de género dentro del estado y los aspectos que cobran relevancia para la evaluación en particular.

En términos generales, la institucionalización de la perspectiva de género (IPG) se refiere a un proceso político-institucional en el cual se legitima el desarrollo de acciones tendientes a reconocer y superar las desigualdades entre los sexos.

La creación de oficinas o instancias estatales abocadas a la generación de políticas públicas que den cumplimiento a este objetivo es parte de una amplia gama de acciones que los estados han desarrollado durante los últimos años, entre las que se cuentan la firma y ratificación de los tratados y convenios internacionales, la puesta en marcha de la Plataforma de Acción de Beijing, la generación de información desagregada por sexo y diagnósticos nacionales sobre la situación de mujeres y hombres, el desarrollo de acciones afirmativas, la creación de comisiones dentro de las organizaciones del estado (por ejemplo la comisión de equidad y género del congreso o en el poder judicial), las instancias con carácter interinstitucionales, la modificación de leyes en el ámbito del trabajo, código penal y civil, entre otras.

Todas estas acciones, aun cuando no surgen necesariamente como una iniciativa estatal, se materializan y adquieren un carácter de política formal a través de la intervención del estado.

Esa es la característica principal que define a una política de género que se asienta en un proceso de institucionalización con carácter formal.

Por tanto, institucionalizar el enfoque de género supone cuestionar y transformar la orientación sexista de las instituciones tradicionales de la sociedad hacia un modelo basado en la valoración de la equivalencia de ambos géneros.

Este giro supone no solo un reconocimiento de la posición de desventaja de las mujeres por su condición de género, sino sobre todo por la necesidad de promover un tratamiento justo e igualitario en todos los ámbitos de la vida.

El objetivo fundamental es que el valor de la equidad de género se incluya y forme parte cotidiana de las prácticas y estructuras que organizan la intervención política, de manera que, como valor social, oriente la elección de alternativas, la forma de implementarlas y su evaluación en términos de mayores niveles de bienestar social para hombres y mujeres y erradicación de desigualdades de género.

Ello significa que aquello que se hace dentro del estado no sea producto de la voluntad pasajera de una autoridad sensible, sino que tenga un sustento, formal e informal, que asegure su reproducción y generalización a nivel organizacional y que trascienda a lo social.

Como valor social, la equidad de género supone que el estado de manera activa promueva la participación de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida pública y privada en igualdad de condiciones, donde las diferencias de género no sean objeto de discriminación, subordinación y desigualdad social. En este sentido, como enfoque político, la institucionalización de la perspectiva de género en el estado aspira a concretar una determinada concepción sobre la igualdad y la equidad de género, que supere la tradicional visión de la universalidad y neutralidad de las intervenciones públicas. No es simplemente añadir, sino transformar la racionalidad y la lógica en la forma como operan las instituciones estatales.

La transversalidad como estrategia del proceso de institucionalización. El proceso de anclaje institucional de la perspectiva de género ha pasado por distintas etapas con distintas orientaciones a lo largo del tiempo. En algunos casos vemos cómo las iniciativas se superponen, algunas dirigidas específicamente a superar las brechas de género con especial énfasis en atender las necesidades específicas de las mujeres, y en otros casos se despliegan estrategias globales que apuntan a cambios en la organización de las políticas y a la transformación de las relaciones de género.

En términos generales podemos señalar que en un inicio se establecieron las denominadas políticas de igualdad, conducidas principalmente por los mecanismos de género, con un interés central en darle legitimidad al tema y posicionar la problemática dentro de la corriente principal de las políticas públicas.

Para ello, las actividades se desarrollaron primordialmente en torno a la producción de información desagregada por sexo que fuera el soporte que presionara a los gobiernos para que el tema fuese incluido en la agenda pública y con ello obtener atención política y, sobre todo, presupuestaria.

El papel de los actores expertos en esta parte ha sido crucial, donde academia, movimiento feminista y de mujeres, así como las redes institucionales han construido un trabajo de aprendizaje y apoyo colectivo.

Es en este marco donde se ubica la noción de igualdad de oportunidades, referida a generar las condiciones para que las mujeres y los hombres puedan acceder, sin restricciones derivadas del género, al conjunto de ámbitos de desarrollo, para lo cual se emprenden acciones afirmativas, cambios legislativos, cuotas de participación política, entre otras.

El problema que aquí surge es que estas acciones se imponen como un agregado de políticas ya establecidas, adaptándose a formas organizacionales e incluso a recursos ya existentes.

Lamentablemente, la experiencia ha demostrado que estas acciones por sí solas son insuficientes para generar cambios sostenidos e institucionalizados dentro de las organizaciones ya que muchas veces dependen de la voluntad y la capacidad de generar consensos más amplios de quien esté liderando el proceso.

Incluso en muchos casos las unidades u oficinas de género se transforman en islas dentro de las dependencias, sin presupuestos y capacidad de influir en la corriente principal de la agenda pública del estado.

Hay algunos elementos a considerar para una estrategia de transversalidad que consolide la institucionalización del enfoque de género. Es importante señalar que la estrategia de transversalidad llega al estado porque la coordinación intersectorial o intergubernamental no resulta suficiente.

El objetivo es desafiar la mirada sectorial del gobierno que ubica a los mecanismos de género como los únicos responsables de que la política pública gubernamental incluya la perspectiva de género.

Al desarrollar medidas hacia la estructura, los procesos y la cultura interna de las organizaciones se apuesta a que los cambios se institucionalicen efectivamente y que no dependan exclusivamente de una instancia particular.

Factores claves de la institucionalización:

- Voluntad y compromiso para la igualdad de la más alta autoridad, comprensión correcta de la perspectiva de género, su trayectoria institucional, las distintas estrategias disponibles y de los actores clave.
- Competencia y formación en género y planeación de políticas públicas de todos los involucrados en el proceso, no solo de los expertos o quienes integran las unidades de género.
- Participación activa del movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, foros de mujeres, academia, entre otros, que den seguimiento y se

constituyan en verdaderos fiscalizadores y promotores de las políticas a nivel social.

- Cambios organizativos en la estructura institucional y administrativa que integre a todas las áreas de la organización y que promueva una participación activa de sus integrantes.
- Participación e involucramiento por igual de mujeres y hombres en el proceso.
- En la elaboración de las políticas, considerar otros ejes de la desigualdad (clase, etnia) y su interrelación con el género.
- Aplicación de herramientas y conocimiento adecuado sobre el diseño, planeación, evaluación de políticas públicas.
- Levantamiento de estadísticas desagregadas por sexo. Recursos económicos y humanos.

Los elementos mencionados adquieren distinta relevancia según el contexto y la parte del proceso en la que nos encontremos. Inicialmente, la IPG está condicionada a la existencia de un contexto gubernamental con una fuerte y clara voluntad política y compromiso para impulsar la incorporación del enfoque de género.

Mientras mayor sea la adhesión y consenso sobre la iniciativa, menores serán las resistencias políticas y culturales que esta pueda generar.

En este punto es central el diagnóstico del contexto institucional desde donde se iniciará la intervención. Como mencionamos, ello incluye la trayectoria o experiencia en el tema, la cultura política y organizacional prevaleciente, la disposición a medidas democráticas y participativas de parte de las autoridades y la ciudadanía, entre otras. Asimismo, están la capacidad de investigación y la elaboración de información que orienten el camino de una determinada política, así como los recursos y el conocimiento de los agentes involucrados.

Si bien los procedimientos para poner en marcha una política dentro del estado se caracterizan por un excesivo formalismo y pautas rígidamente establecidas, es importante incluir cierto grado de flexibilidad y capacidad de apertura para que los procesos conciten una mayor comprensión y adhesión por parte de los agentes claves.

La rigidez en los procesos, los productos estándar y la falta de comunicación son aspectos que dificultan que un tema como la equidad de género fluya y sea aprehendido por los actores.

Lo fundamental es entender que las estrategias que se impulsen deben estar en sintonía con el análisis del contexto específico.

Saber con qué tipo de instituciones o dependencias se trabajará, cuáles son sus procesos organizativos, cuáles serían las posibilidades y condiciones de transformación a favor del género.

El proceso de institucionalización no se puede reducir a un proceso unidireccional que se da paso a paso, sino que hay que identificar múltiples puntos de entrada y requiere prestar atención a qué cambios ocurren tanto en el ámbito técnico como político.²⁷

Elementos del proceso de institucionalización

Los elementos del proceso de institucionalización deben de estar presentes ya que sirven como criterios de valoración de su puesta en marcha:

- El mandato y formalización legal de la creación del mecanismo de género.
- La relación interinstitucional entre dependencias que extiende el compromiso por el tema y previene el aislamiento del mecanismo y, por tanto, de las políticas de género.
- El tipo de orientación de la política de género.
- El discurso gubernamental que le da significación social a la actuación gubernamental debe ir más allá de las acciones tipo asistenciales e incluir la noción de derechos, ciudadanía, desarrollo y democracia.
- Contexto político-institucional.- Es el grado de autonomía de la política de género con respecto a los intereses (a favor o en contra) de los partidos políticos, del partido gobernante, de las organizaciones de la sociedad civil, de los líderes, etcétera.
- Cambio organizativo en el análisis de los cambios en las relaciones de trabajo, más horizontales y democráticas, transformando la cultura institucional, la participación, el cabildeo, involucramiento y compromiso, etcétera.

²⁷ BRAVO, Loreto y RICO, María Nieves (compiladoras). "Hacia la Institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina", Serie Seminarios y Conferencias, N° 20, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile, 2001.

- Recursos financieros: asignación de presupuestos nuevos y específicos para operar la política de género son necesarios para la sustentabilidad y la continuidad del trabajo, aunque no se debe dejar de lado que la transversalidad implica el uso de las políticas y programas presupuestales ya existentes.

Cuando se trate de políticas específicas se debe contar con financiamientos propios suficientes y permanentes.

- Marcos jurídicos para la sostenibilidad política de las iniciativas de género: es importante que los cambios políticos no pongan en peligro la institucionalidad de género, por tanto la creación y adecuación de los marcos jurídicos supone un apoyo legal que limite cualquier intento que vaya en ese sentido.

Como será presentado en los objetivos de esta evaluación, los criterios que forman parte del proceso de institucionalización aquí descritos son integrados al análisis que se realiza al MEGGEZ por el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Aquí se establece la investigación de campo donde se determina el universo de estudio técnicas y métodos de investigación utilizados, se hace una revisión bibliográfica de la argumentación aplicada, el análisis de la información de los diversos instrumentos explicando el enfoque cuantitativo, el cualitativo y el mixto. La presente se encuadra en este último; es de carácter descriptivo que se desarrolla en el alcance del cual depende la estrategia.

Además, se expone el análisis e interpretación de los resultados obtenidos por medio de los instrumentos utilizados; establece el tipo de diseño de la investigación, que siendo mixta es no experimental. Se describen los instrumentos para la recolección de información, siendo la encuesta vía cuestionario para la parte cuantitativa y la observación, la entrevista y los documentos para la cualitativa.

Asimismo, se abordaron las conclusiones y sugerencias, donde se logró dar respuesta a la hipótesis establecida inicialmente; cubrir el propósito de investigación y el desahogo de las diferentes dimensiones, indicadores y categorías planteados.

Se plasma la información obtenida del trabajo de campo realizado para comprobar la hipótesis de investigación planteada en la parte introductoria y definida después de haber expuesto el problema y los objetivos de investigación.

Esta hipótesis establece: “Con una mejor planeación y aplicación de las políticas públicas enfocadas a la equidad de género, se logra abatir la desigualdad laboral en el gobierno del estado de Zacatecas”.

Se presenta la descripción de la población que sirvió de base para el desarrollo del estudio y se expone la metodología utilizada en la selección de la muestra, es decir, el tipo de muestra que se utilizó y la manera en que se conforma.

Menciona el uso de la encuesta dentro de las técnicas de investigación aplicadas y su papel como medios para allegarse mayor información, se detallan los aspectos considerados en dicha encuesta y el sentido de la misma a partir del objetivo que se persigue.

Se menciona la forma en que se recopiló y procesó la información.

Finalmente, se presentan las técnicas estadísticas usadas para probar las hipótesis planteadas.

Un primer universo de estudio se encuentra representado por 51 310 mujeres y 24 997 hombres²⁸ que integran la población contratada en el gobierno del estado de Zacatecas en sus diferentes dependencias, tomando como base para la recopilación de información dicha ciudad, considerando que en ella se encuentra concentrado el 93 % del padrón.

La aplicación de los cuestionarios se realizó en varias dependencias a personal que en ese momento se encontraba presente tomando como base el que estuvieran trabajando dentro en la institución, sin considerar el sexo, tipo de contratación, nivel de ingreso, etcétera.

Para el desarrollo de este trabajo se utilizaron dos instrumentos de información:

El primero instrumento consistió en la aplicación de una encuesta a través de cuestionarios los cuales se aplicaron a personas trabajadoras del gobierno del estado de Zacatecas, mayores de edad, que fueron seleccionadas en forma aleatoria y distribuidas en cantidades iguales en diferentes dependencias. Se aplicaron entrevistas a personas conocedoras de los temas de

²⁸ GODEZAC Padrón de contratación al 31 de diciembre de 2010.

equidad de género e igualdad. La fuente secundaria consistió en la consulta de bibliografía, revistas, artículos publicados en Internet y obtención de datos en varias dependencias del gobierno del estado de Zacatecas

El método a seguir será no experimental pues se analizan variables que ya han ocurrido o que ocurren actualmente de acuerdo a las circunstancias de carácter social actual, donde no se podrá ejercer ninguna influencia o manipulación de esas variables.

Dentro del método no experimental se toma la opción n trans-seccional pues se analiza la información obtenida en determinado punto en el tiempo, esto basado en que la prioridad de esta investigación es recabar la opinión sobre la situación actual en el gobierno del estado de Zacatecas, para poder sugerir alternativa de solución y no enfocarse a tiempos atrás que ya no se pueden modificar o solucionar.

Una parte de la población se llama muestra. El objetivo del muestreo es seleccionar una parte que sea representativa de la población total.²⁹

Para el desarrollo de la presente investigación se seleccionó un diseño probabilístico ya que cada unidad de la población tiene alguna probabilidad previamente conocida de ser seleccionada dentro de la muestra.

El método probabilístico para la obtención de la muestra fue aleatorio simple pues se obtuvo al azar. Se aplicó este método en el entendido de que cualquier persona trabajadora del gobierno del estado de Zacatecas pueda ser seleccionada para expresar su sentir sobre las políticas públicas gubernamentales y su implementación, así como el impacto de estas en su calidad de vida.

Para la obtención de la muestra que definirán las personas a encuestar, se aplicó la fórmula

siguiente:
$$n = \frac{NpqZ^2}{e^2(N-1) + pqZ^2}$$

A la par para la aplicación de entrevistas a conocedores del tema de equidad de género, se eligió una muestra no probabilística basada primeramente en el muestreo convencional ya que se

²⁹ ZUWAYLIF Fadil H., *Estadística General Aplicada*, editorial Calypso, México 1987, pp. 123-132.

eligió en base a la facilidad de acceso y la conveniencia en la información que se pudiera obtener.

Incluye también el estilo de muestra basado en opinión pues sus elementos son seleccionados por un experto con base en que son representativos de la mayoría de los elementos de la población a encuestar, este método se utiliza cuando el tiempo o costo disponible hacen necesario que la muestra sea de un tamaño muy pequeño.

Se elaboró para este efecto una lista de 86 conocedores del tema dentro del gobierno del estado de Zacatecas considerando cualquier perfil o función que cada uno desempeña en la actualidad, seleccionando una muestra del 10 % distribuida entre quienes desarrollaron algún cargo en el gobierno del estado en el sexenio en cuestión y quienes desarrollan su conocimiento y experiencia desde el sector público o el campo de la investigación.

Como resultado de la aplicación de entrevistas a conocedores y bajo un comparativo de sus valiosas opiniones con respecto a los elementos que impactan en el gobierno de Zacatecas en la implementación del modelo de equidad de género, podemos destacar lo siguiente:

La mayoría de las respuestas de las personas entrevistadas coincidieron en que la equidad de género a través del empoderamiento de mujeres y hombres es una clave para la buena gobernabilidad.

Para que las mujeres y hombres tengan los mismos derechos, deben estar en capacidad de participar en los procesos de toma de decisiones.

Se debe apoyar la participación de las mujeres y de los hombres en las estructuras de decisión para que definan sus prioridades y estrategias de desarrollo. Esto contribuye a reducir las inequidades subyacentes de un sistema.

A través de la implementación del modelo de equidad de género se ha creado mayor conciencia en las dependencias del gobierno del estado, de la necesidad de incrementar el número de mujeres en los puestos de toma de decisiones, aun y cuando el modelo de equidad dentro de sus requisitos manifiesta que deben de existir la misma contratación de mujeres que de hombres, de acuerdo a su competencia.

En general, las mujeres tienen un acceso limitado a los procesos de decisión. Al mismo tiempo, los hombres no comparten equitativamente con las mujeres las tareas asociadas al ámbito laboral.

Mientras se valora equitativamente la contribución de mujeres y hombres en cada esfera, la exclusión de mujeres y hombres de algunas de estas esferas contribuye a agravar las inequidades y la explotación, perjudicando la sostenibilidad del desarrollo.

Es de suma importancia desarrollar intervenciones que provean oportunidades a mujeres y hombres para revisar constructivamente la repartición de los roles, y así facilitar el acceso a los procesos de decisión.

Los recursos humanos con los que opera el órgano gubernamental son escasos, ya que al personal contratado se le han asignado actividades extraordinarias para la implementación del modelo de equidad de género.

Proviene en su mayoría de la obligación que desde el inicio de los años setenta ha reforzado el movimiento internacional de las mujeres, dando énfasis a la promoción de la equidad y al acceso de las mujeres a la salud, a la educación, a la participación política local y a los ingresos.

También mencionan las personas encuestadas que existen agencias internacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que han desarrollado estrategias para incrementar la concientización y la capacitación en género entre los actores, y han movilizad recursos para institucionalizar la lucha contra las inequidades de género.

Estas estrategias son monitoreadas tanto a nivel nacional como internacional. Dentro del marco de la promoción de derechos iguales para mujeres y hombres, no pretende imponer un modelo universal de relaciones de género, común a todas las sociedades y culturas.

Su objetivo es simplemente permitir tanto a las mujeres como a los hombres definir la equidad de género a la que aspiran en sus contextos particulares. Por lo que aún no existe la institucionalización de la incorporación de la perspectiva de género en el gobierno del estado de Zacatecas, y no hay contratación de recursos humanos exclusivos para la aplicación del modelo de equidad de género.

A la vez se ha identificado la necesidad de contar con recursos humanos especializados y exclusivos para que lleven a cabo la incorporación de acciones con perspectiva de género de manera específica en su institución.

De acuerdo a las respuestas de la mayoría de las personas entrevistadas, manifiestan que los recursos con los que opera el órgano estatal son escasos. Pese a que se encontró una relativa formalidad en la asignación de recursos financieros en los programas operativos anuales de las dependencias.

Los recursos financieros destinados a implementar las acciones con perspectiva de género, derivado de la implementación del modelo de equidad y que son mencionados en el mismo, son uno de los requisitos indispensables que deben de estar etiquetados específicamente en el programa operativo anual, presentado a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional para su autorización presupuestal en aras de la promoción de los derechos entre hombres y mujeres.

Dichos recursos no son suficientes y sí son inciertos porque no son blindados para garantizar su destino original. Algunos de ellos provienen de la federación, como recursos ya etiquetados, y aun así no son suficientes.

De acuerdo a las respuestas de las entrevistas aplicadas, la mayoría de las personas coincide en que la política de igualdad entre mujeres y hombres se establece en la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado (LIMHEZ), aprobada por el Congreso local en 2008.

Esta ley señala que uno de los instrumentos para poner en operación la igualdad es el modelo de equidad de género del gobierno del estado de Zacatecas, como mecanismo institucional fundado en un sistema de gestión y de aplicación para el estado y los municipios.

Pero no considera la revisión de la normatividad interna de cada una de las dependencias, ya que son totalmente diferentes respecto a la actividad que desarrolla cada una de ellas, por lo que los mecanismos implementados, con criterio unánime, no coinciden con el alcance del cumplimiento respecto a la transversalidad de la perspectiva de género y la ejecución de políticas públicas a favor de la igualdad.

Según la opinión de las personas entrevistadas, los requisitos del modelo de equidad de género caen en la excesiva estandarización de procesos de la dependencia y son demasiados los formatos que se tienen que aplicar sin que tengan coincidencia con la perspectiva de género o con la ejecución de las políticas públicas a favor de la igualdad.

Aun así existe un adecuado cumplimiento del proceso de auditorías externas, dando formalidad y rigurosidad al proceso de certificación de las dependencias, así como un buen cumplimiento de los documentos que sustentan la implementación de los requisitos del modelo en los aspectos referidos al sistema de gestión; sin embargo, tiene poco alcance el cumplimiento respecto a la transversalidad de la perspectiva de género y la ejecución de políticas a favor de la igualdad.

Dentro de las respuestas de las personas entrevistadas, la mayoría de ellas coincide en que existe el recurso de queja en caso de hostigamiento, abuso sexual, violencia laboral o discriminación, pero no hay un seguimiento por parte de los comités del modelo de equidad de género, de cada dependencia y una autoridad dentro del mismo que permita llegar a concluir en una denuncia ante las autoridades competentes y, por consecuencia, sanciones propias de la denuncia.

Solamente se queda en un documento plasmado y el personal que se queja de alguna anomalía continúa con el hostigamiento más acentuado y temiendo que en cualquier momento lo obliguen a renunciar.

De acuerdo a la opinión de las personas entrevistadas existe, por parte de las y los actores institucionales de las dependencias participantes en los procesos de capacitación, un fuerte cuestionamiento al papel desempeñado por las consultorías externas, quienes asumieron atribuciones excesivas y debilidades en el apoyo técnico-conceptual.

Mencionan la ausencia de un programa de formación y capacitación en género que cubra las principales necesidades en materia conceptual y metodológica y una etapa de preparación especializada al personal de las instituciones en el conocimiento e implementación de las herramientas necesarias para el cumplimiento de los requisitos del modelo de equidad de género. Tampoco hubo un proceso de capacitación adecuado de sensibilización y generación de adhesiones tanto en las distintas instituciones públicas como con sus titulares, en función de las necesidades que implica la puesta en marcha del modelo de equidad con perspectiva de género.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, la mayoría de las personas opinan que es necesario hacer un replanteamiento sobre los requisitos establecidos para llegar al proceso de certificación del modelo de equidad de género. El actual está basado en la lógica de la gestión, y en el cumplimiento riguroso de llenado de formatos, que más que requisitos de un modelo de equidad de género simulan un proceso de certificación de calidad de servicios o la evaluación de la calidad a procedimientos administrativos y esto va en deterioro de los resultados específicos a favor de la equidad de género.

La excesiva estandarización de los procesos entre las dependencias sin considerar sus particularidades, capacidades y atribuciones diferenciadas, dificultó la adecuación del modelo a las necesidades específicas de las organizaciones y la generación de adhesiones entre las dependencias, con ello existe poco alcance del cumplimiento con respecto a la transversalidad de la perspectiva de género.

Conclusiones

En Zacatecas, la política de igualdad entre mujeres y hombres se establece en la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado (LIMHEZ), aprobada por el Congreso local en 2008.

En esta ley se señala que los instrumentos para poner en operación los mecanismos de igualdad serán los siguientes:

1. El sistema para la igualdad entre mujeres y hombres del estado de Zacatecas, cuyo objetivo principal es efectuar acciones de común acuerdo entre los entes públicos que lo integran, destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres;
2. El programa para la igualdad entre mujeres y hombres del estado de Zacatecas, cuya elaboración deberá contemplar principalmente las particularidades específicas de la desigualdad en el medio rural y en el medio urbano;
3. El modelo de equidad de género del estado, como mecanismo institucional fundado en un sistema de gestión y de aplicación para el estado y los municipios, y
4. La vigilancia en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Recomendaciones

Planear en general significa “trazar un plan de una obra de diversos temas: Organizar; proyectar; en su caso diseñar; es el conjunto de disposiciones gubernamentales, adoptadas para organizar y dirigir la actividad económica”.³⁰

Los diferentes niveles en que la planeación se realiza son: global, sectorial, regional e institucional. Su cobertura temporal comprende el corto, mediano y largo plazos. Mediante la planeación se fijan *objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.*³¹

Se requiere una interacción entre los diferentes ámbitos de planeación, la tarea del planificador se basa en la investigación económico-social para hacer más racionales las políticas públicas e interpretar las decisiones políticas, en función de los efectos, resultados del modelo económico-social. Es necesario un consenso mínimo entre los actores políticos y responsables de la planificación.

El proceso de planeación exige formalización institucional, para ser regulado e integrarse al quehacer administrativo a fin de obtener continuidad y permanencia. Al interior de la administración pública se asigna un lugar a la planeación global y sectorial, para institucionalizar su funcionamiento.³²

Con la finalidad de no confundir aspectos estratégicos que se relacionan con el diseño y desarrollo del modelo de equidad de género, con los requisitos que se deben cumplir para obtener la certificación, se propone un documento en el que se presentarán ambos aspectos por separado.

³⁰ SCHIAFFINI Aponte Rossana. *Sistema de Planeación Mexicano hacia el Siglo XXI. El Conflicto Binacional México-USA en torno al Agua*. Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Editorial Porrúa. México, 2006. Pag-7. De García Pelayo y Cross, Ramón, Diccionario Larousse, Ediciones Larousse, México D.F., 1998, p.811.

³¹ SCHIAFFINI Aponte Rossana. *Sistema de Planeación Mexicano hacia el Siglo XXI. El Conflicto Binacional México-USA en torno al Agua*. Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Editorial Porrúa. México, 2006, pág-7. De *Ley de Planeación Federal, publicada en el DOF del 5 de enero de 1983*, consultada en Internet, biblioteca de la Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México D:F: 2003 el día 03-10-2003.

³² SCHIAFFINI Aponte Rossana. *Sistema de Planeación Mexicano hacia el Siglo XXI. El Conflicto Binacional México-USA en torno al Agua*. Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Editorial Porrúa, México, 2006, pág. 9. De Instituto Nacional de Administración Pública-Banco Nacional de Obras y Servicios, *Manual de Planeación del Desarrollo Económico Municipal*. Número 3 INAP_BANOBRAS, México, D.F., 1989, págs.14 y 15.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. México (1918).

Ley de planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas (2003).

Ley para la igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas, México, (2008).

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006 (Presidencia de la República, 2001).

Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, Calderón Hinojosa Felipe.

BRAVO, Loreto y RICO, María Nieves (compiladoras). "Hacia la Institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina", Serie de Seminarios y Conferencias, N° 20, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile, 2001.

CONVENCIÓN Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención Belem do Pará", celebrada por la OEA el 9 de junio de 1994.

DE VALDÉS, F. y Quintanilla, B. (Dirs.) (2008). *En Igualdad de género y relaciones laborales "Transversalidad de Género"*. Ministerio de Trabajo y Fundación Francisco Largo Caballero: Madrid

GARDA, SALAS R. y Martínez, Rodríguez L. (2005) "*Observatorio Ciudadano de Violencia de Género, para el Distrito Federal.*" (ADIVAC. Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A. C., SEDESOL y la Dirección de Equidad y Género del D.F.) México.

GODEZAC Padrón de contratación al 31 de diciembre de 2010.

INMUJERES, Experiencias en la promoción de la Equidad de Género. Aprendizajes del Proyecto Generosidad 2002-2005.

MODELO DE EQUIDAD DE GÉNERO. Gobierno del Estado de Zacatecas 2004 - 2010. Instituto para las Mujeres Zacatecanas.

NUSSBAUM, Martha. (2002) *Las Mujeres y el Desarrollo*. España: Herder.

PNUD Informe de Desarrollo Humano 1995.

PNUD Informe de Desarrollo Humano, 2000.

PNUD Empoderas e iguales. Estrategia de igualdad de género 2008-2011. Nueva York, 2008.

RANNAURO, MELGAREJO E. y González Alonso M. I. (Coords.). (2005). *Propuestas Congreso Internacional para Apoyar la Armonización de las Legislaciones Locales con los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres*. Secretaría de Relaciones Exteriores/UNIFEM/PNUD. México. 6 v.

RANNAURO, MELGAREJO E. (2004). *Manual: Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres y su Protocolo Facultativo, CEDAW*. SER/UNIFEM/PNUD. México.

RANNAURO MELGAREJO Elizardo. Valdez Valerio Miriam. (2006) *La Eliminación de la violencia en contra de las Mujeres en México. Enfoque desde el ámbito Internacional*. SER/UNIFEM/PNUD. México,.

RECOMENDACIONES GENERALES de la CEDAW. Adoptadas por el Comité para la eliminación de la Discriminación contra la mujer

RODRÍGUEZ, GARAVITO Cesar A. *Derecho a la igualdad*. México.

SCHIAFFINI Aponte Rossana. (2006). *Sistema de Planeación Mexicano hacia el Siglo El Conflicto Binacional México-USA en torno al Agua*. Instituto Internacional del Derecho y del Estado.. México: Editorial Porrúa.

De García Pelayo y Cross, Ramón. (1998) Diccionario Larousse. México: Ediciones Larousse.

SERRANO, Sandra. *Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*.

SISTEMA NACIONAL para el Desarrollo Integral de la Familia. (1997) *“La perspectiva de género una herramienta para construir la equidad entre mujeres y hombres*. México.

TARRES, María Luisa. (1999). *Las agendas de género y las políticas públicas en su contexto*. México.

UNIFEM. ISIS Internacional. *Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español. 1990-2000: Balance de una década*. Informe elaborado por Elizabeth Guerrero Caviedes. Santiago de Chile, abril 2002.

ZUWAYLIF Fadil H., *Estadística General Aplicada*, editorial Calypso, México 1987.

Referencias electrónicas

<http://cedoc.inmujeres.gob.mx>.

http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_8.htm (30/oct/2010)

<http://www.conapo.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.inmujeres.gub.uy> [13/12/ 2010]

<http://www.mujerysalud.gob.mx/contenido/objetivo.html>

<http://www.unifem.org.mx/un/documents/cendoc/cedaw/cedaw02.pdf>

<http://www.unifem.org/progress/2008/> (consultado el 15 octubre 2010).

<http://www1.universia.net/cataloga/XXI/C10056PPESII1/E135514/index.Htm>.

<http://www.unifem.org/progress/2008/>

www.congresoazac.gob.mx

www.cesarrodriguez.net/docs/hojadevida/12.HojaVidaCRodriguez.pdf

www.diputados.gob.mx/bibliot/docleg/cuapo/mj-64-00/antece.htm

Dirección electrónica: robertsonp@un.org Dirección electrónica: ruzicka-dempsey@un.org

www.monografias.com/trabajos38/equidad-del-genero/equidad-de-genero.shtml

www.redalyc.uamex.mx.

www.unicef.org/spanish/sowc07/report/background.php