



Diagnóstico

de las Necesidades de las Instituciones del Gobierno Estatal para la Transversalidad e Institucionalización de la Perspectiva de Género en el estado de Durango.

DERECHOS DE AUTOR SON PROPIEDAD DEL
INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES Y DEL
INSTITUTO DE LA MUJER DURANGUENSE
PRODUCCIÓN EDITORIAL
MTRA. BARBARA YLLAN RONDERO
DISEÑO DE PORTADA
ALDO ROSAS PEDROZA

PRIMERA EDICIÓN 2008-12-23 SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EL – DE DICIEMBRE DEL 2008.
QUEDA PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN.

Pongo a consideración de los lectores el presente Diagnóstico de las Necesidades de las Instituciones del Gobierno Estatal para la transversalización de la Perspectiva de Género en el estado de Durango.

El cual resulta del esfuerzo Coordinado de la Comisión de Equidad de Género del Congreso de la Unión, El Instituto Nacional de las Mujeres(INMUJERES) La Secretaría de Desarrollo Social del Estado (SEDESOE) y el Instituto de la Mujer Duranguense, como un esfuerzo de introspección que nos lleva a conocer nuestro estado en la implementación de Políticas Públicas de género y sobre todo a tomar las medidas del caso.

Agradezco a la Lic. Ma. Del Rocío Rebollo Mendoza(Secretaria de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Durango) por su decidido apoyo al desarrollo de las mujeres y de Alejandra Iglesias Directora de la Consultoría de Hipatia Género y Desarrollo S.C, por su dirección en la implementación de este diagnóstico.

M.P.P. Ayydé Maricarmen González Alvarado
Directora GeneralDel Instituto de la Mujer Duranguense.

**Diagnóstico de la Necesidades de las
Instituciones del Gobierno Estatal para la
transversalidad e institucionalización de la
Perspectiva de Género en el estado de
Durango.**

DIRECTORIO

COMITÉ Y ENLACES TÉCNICOS DEL GRUPO DE TRABAJO

Martha Victoria Torres	Coordinadora de Comités de Género (IMD)
MVZ Ignacio Aguado	Secretaría de Desarrollo Social
Esquivel	
Jesús Villarreal	Secretaría de Salud
Teresa Rivas	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
Flor de Armiño Rivera	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Lic. Miguel Bermúdez	Secretaría de Educación
Alma Laura Soto Alanis	
Bianca Rodríguez del Real	Secretaría de Desarrollo Económico
Ana Paulina Gonzáles Reyes	Instituto de la Vivienda de Durango
Lorena Maribel Ruíz	Secretaría de Finanzas y de Administración

HIPATIA GÉNERO Y DESARROLLO S. C.

Alejandra V. Iglesias Gayol
Tomás Arteaga Vázquez del Mercado

Presentación

El presente diagnóstico fue realizado por *Hipatia Género y Desarrollo S. C.* para evaluar al momento presente de la transversalidad de la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas en el Estado de Durango.

A fin de que sean significativas las acciones de transversalidad de género en el Estado de Durango, es necesario que gobierno y sociedad civil tengan presente que las mujeres son vulnerables, que se encuentran en desventaja relativa frente a los hombres y que, por lo anterior, deberán ser quienes deban beneficiarse directamente de nuevas líneas de estrategia para reducir la pobreza, a pesar de que ciertos indicadores sugieran que las condiciones generales no son alarmantes.

Según el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, catorce dependencias actúan en la planeación, ejecución, control y evaluación de las actividades de la Administración Pública del Estado: las secretarías General de Gobierno; de Finanzas y de Administración; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Desarrollo Económico; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Salud; de Educación; de Contraloría y Modernización Administrativa; de Recursos Naturales y Medio Ambiente; de Seguridad Pública; de Desarrollo Social; de Turismo; del Trabajo y Previsión Social, y la Procuraduría General de Justicia.

Es importante reconocer que las relaciones de género subordinadas pueden jugar un papel importante en la vida institucional de las ocho organizaciones estudiadas: las secretarías de Educación; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de Desarrollo Económico; de Desarrollo Social; de Finanzas y de Administración; y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, así como el Instituto de la Vivienda del Estado de Durango.

Promover estrategias de transversalidad de género como posibilidad de transformación social y generación de políticas públicas permite atender aspectos de la realidad duranguense, focalizando acciones públicas en quienes son más afectadas por la desigualdad.

El Instituto de la Mujer Duranguense, organismo descentralizado responsable de la conducción de las políticas de género en el Gobierno del Estado de Durango, tuvo a su cargo la supervisión, revisión, dictamen y aprobación del presente informe.

Hipatia Género y Desarrollo S. C., agradece el apoyo de los servidores públicos de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado de Durango que participaron en los trabajos que condujeron a la hechura del diagnóstico.

Resumen ejecutivo

Evaluar el impacto diferenciado de las políticas y programas públicos puestos en marcha por el Estado entre mujeres y hombres es un principio básico para la transversalidad de género.

La evaluación es un factor clave dentro de cualquier proceso que pretenda medir el impacto diferenciado y focalizado de las acciones implementadas. El objetivo fundamental es tener elementos para determinar la eficacia y eficiencia y sobre todo la idoneidad de las políticas públicas facilitando con ello la toma de decisiones sobre dichas acciones y políticas.

El presente trabajo es un acercamiento de evaluación desde un enfoque de género sobre la realidad de ocho dependencias del Gobierno del Estado de Durango, a partir de elementos documentales y estadísticos.

A pesar de los logros alcanzados, existen importantes áreas de oportunidad en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoque de género en el Estado de Durango, por lo que se proponen recomendaciones concretas encaminadas a mejorar las condiciones de las mujeres en la entidad.

CAPÍTULO 1

Contexto

1.1 Localización geográfica

Atento a su extensión territorial el Estado Libre y Soberano de Durango es la cuarta entidad federativa en su orden en los Estados Unidos Mexicanos. Su superficie engloba el 6.3 por ciento del territorio nacional, cubriendo un área de 123,181 kilómetros cuadrados. Colinda al norte con el estado de Chihuahua; al noroeste, con Coahuila de Zaragoza; al sur, con Zacatecas y Nayarit, y al este, con el estado de Sinaloa. Su altura promedio sobre el nivel del mar es de 1,989 metros. Consta de treinta y nueve municipios.

1.2 Caracterización general de la población

El estado de Durango cuenta con 1,509,117 habitantes, mismos que representan el 1.5 por ciento de la población total del país. De acuerdo al II Censo de Población y Vivienda 2005, las mujeres constituyen el 51 por ciento de la población total del Estado, con una población joven en términos relativos. Así, las mujeres en los municipios con mayor densidad de población tienen en promedio 24.5 años; en contraste, la población masculina alcanza una media dos años menor.

Al segmentar la población por grupos de edad, aquellos cuyas edades están comprendidas entre los 15 y 19 años suman el 39.8 por ciento del total de jóvenes; entre los 20 y 24 años, el 31.8 por ciento; y entre los 25 y 29 años, el 28.4 por ciento. En los tres grupos de edad la población femenina es mayor que la masculina.

Cabe destacar que en la entidad el grupo quinquenal de edad con mayor presencia femenina es aquel con edades que oscilan entre los 10 y 14 años, con 84,406 mujeres.

La densidad poblacional media en el Estado es de doce personas por kilómetro cuadrado, mientras que la media nacional alcanza los 53 habitantes por kilómetro cuadrado. En contraste, el Distrito Federal es el territorio que presenta mayor hacinamiento, con 5,871 habitantes por kilómetro cuadrado.

A nivel nacional, Durango ocupa el lugar 24 en relación con su densidad poblacional. Es de señalar que la capital del estado, Durango, es el municipio con mayor población.

Cuadro 1
Población total del Estado de Durango

Total	Mujeres	Hombres
1'509,117	771,022	738,095

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI

Cuadro 2
Municipios con mayor densidad de población y promedio de edades en los mismos

Municipio	Total	Mujeres		Hombres	
		<i>Población en el en el Mpo.</i>	<i>Promedio de edad</i>	<i>Población en el Mpo</i>	<i>Promedio de edad</i>
Durango	526659	273,423	25	253,236	22
Gómez Palacio	304515	154,430	25	150,085	23
Lerdo	129191	65,597	24	63,594	23
Santiago Papasquiaro	41539	20,939	23	20,600	22
El Salto	10501	5,367	25	5,134	22
Canatlán	29,354	14,887	25	14,467	23

Fuente: II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI

1.3 Mujeres y grupos étnicos

De acuerdo con los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005, de los 27,792 hablantes de alguna lengua indígena mayores de 5 años, el 50.4 por ciento corresponde a mujeres. El 83.6 por ciento de esa población habla también español, siendo casi la mitad mujeres (47.9 por ciento) que son fluentes en dichos idiomas. En el

grupo de edad comprendido entre los 5 y 9 años se localiza el mayor número de mujeres con habla indígena, con el 16.7 por ciento.

Los grupos indígenas con mayor presencia en el Estado de Durango son: tepehuanos, huicholes, tarahumaras y mexicaneros.

Las lenguas indígenas que prevalecen en el Estado de Durango son lo que a continuación se menciona:

Cuadro 3
Población hablante de lengua indígena por lengua

Grupo	Hablantes
Tepехuanos de Durango	21,720
Náhuatl	831
Tarahumara	413

Fuente: INEGI. Cuéntame en Cifras. Información por entidad federativa

El 67 por ciento de la población en el Estado es urbana mientras que sólo el 33 por ciento es rural, lo cual se explica por el acelerado desarrollo económico que se ha registrado particularmente en Lerdo y Gómez Palacio, que cuentan con una marcada vocación industrial y, por tanto, con fuertes tendencias a la urbanización.

1.4 Hogares y familias

Del total de hogares que existen en el Estado, el 22.6 por ciento son encabezados por una mujer, muy cerca al promedio nacional de 23.1 por ciento, lo que se traduce en una mayor presencia de las mujeres en los espacios públicos. Sin embargo, lo anterior no significa que sus condiciones en el espacio laboral sean equiparables a las de los jefes de

familia varones. A nivel estatal, la brecha en el ingreso promedio entre el varón y la mujer es del orden de los 1,250 pesos mensuales, mientras que en el resto de la República alcanza alrededor de los 389 pesos.

El tipo de familia que prevalece en los hogares jefaturados por una mujer en el Estado es el nuclear (68.2 por ciento), muy por encima del promedio nacional en las mismas condiciones (50.2 por ciento).

El 44.8 por ciento de las madres duranguenses ha contraído matrimonio, en tanto que el 35.8 por ciento vive en unión libre.

1.5 Natalidad y esperanza de vida

Es de señalar que en el Estado de Durango la tasa de natalidad, es decir, los nacidos vivos nacidos por cada mil habitantes, es de 20.4, mientras que el promedio nacional que es de 20.04.

Respecto a la esperanza de vida (INEGI, 2008), los varones duranguenses promedian 72.2 años, mientras que las mujeres viven 76.8 años, lo que significa que ellas viven alrededor de 4.6 años más que los hombres. Lo anterior es ligeramente favorable para estos últimos respecto con la media nacional, puesto que los varones tienen una esperanza de vida de 71.8 años y las mujeres de 77.2 años. Las mujeres de Durango tienen una esperanza de vida menor a la media nacional.

1.6 Infancia y educación

La población infantil (es decir, aquella cuyas edades oscila entre 1 y 14 años) representa el 33 por ciento de la población total del estado; en este grupo de edad se registran

104.6 varones por cada 100 niñas, hecho que supera ligeramente la media nacional (104.1 niños por cada 100 niñas). Los preadolescentes, cuyas edades fluctúan entre los 12 y 13 años, constituyen el grupo mayor entre la población infantil.

El promedio de escolaridad en el Estado de Durango es de 8 años, equivalentes al segundo grado de secundaria. Esta cifra es virtualmente equiparable a la media nacional (8.1 años).

Del total de educandos que terminaron la primaria, el 52.9 por ciento son mujeres, mientras que del total de la matrícula que culminó sus estudios de secundaria estas suman el 53.1 por ciento.

A pesar de que Durango es una entidad con una escolaridad promedio semejante a la media nacional, conforme aumenta el grado escolar son menos las personas que continúan con su formación académica. De acuerdo con INEGI, 22 de cada 100 personas cursó la secundaria, 11 de cada 100 finalizó sus estudios de educación media-superior, 8 de cada 100 concluyó estudios superiores y sólo 1 de cada 100 tiene estudios de post-grado.

La población sin escolaridad es únicamente del 5.3 por ciento para ambos sexos, colocándose Durango como uno de los estados con menores brechas de género en este aspecto.

1.7 Participación de las mujeres en actividades económicas

En el Estado de Durango la Población Económicamente Activa (PEA) asciende a 591,506 personas, de las cuales el 67.8 por ciento son varones y el 32.2 por ciento son mujeres, cifras muy similares a la media nacional (62.8 por ciento hombres y 37.2 por ciento mujeres).

De acuerdo con el Informe Laboral 2008, publicado por la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral de la Secretaría del Trabajo, en el Estado de Durango las principales fuentes de empleo formal para los varones son construcción, actividades agropecuarias, empleadores y comunicaciones y transportes, mientras que las mujeres se ocupan principalmente en el sector comercio y otras actividades no especificadas. Cabe señalar que los varones empleadores representan el 67.8 por ciento de dicha categoría, mientras que las mujeres sólo constituyen el 32.2 por ciento. Esto supone una interesante área de oportunidad en la formulación y ejecución de políticas públicas para el Gobierno del Estado al momento de ejecutar el gasto público.

La PEA entre los 15 y 29 años suma 199,414 personas; así, los jóvenes representan un poco más de una de cada tres personas que componen la fuerza laboral de la entidad.

En materia de salarios mínimos, el Estado de Durango forma parte integrante de la Zona Geográfica "C", con un salario mínimo general diario vigente de 49.50 pesos.

De acuerdo con datos de la Secretaría del Trabajo, del total de mujeres que desarrollan una actividad remunerada, la mayor parte de ellas (44.1 por ciento) percibe entre 1 y 2 salarios mínimos, en tanto que la mayor concentración de varones que labora obtiene más de 10 salarios mínimos (75.8 por ciento).

Desde el año 2006, la tasa neta de participación, es decir, el porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población en edad de trabajar, ha registrado un crecimiento sostenido entre las mujeres, al pasar de alrededor del 32 por ciento a poco menos del 34 por ciento. Al día de hoy, este indicador es de poco más del 31.5 por ciento entre los varones.

Al presente, según datos de la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral en el Estado, las mujeres desocupadas suman un 4 por ciento, mientras que entre los varones los índices de desempleo son del orden del 3.2 por ciento, cifra que se encuentran por debajo del índice nacional (3.5 por ciento). Lo anterior puede significar la presencia de oportunidades laborales diferenciadas por género en el Estado.

Tal como se indicó arriba, el diferencial salarial entre varones y mujeres en el Estado de Durango es de 1259.00 pesos.

Cuadro 4
Ingreso promedio de la población ocupada
 Tercer trimestre de 2008
 Pesos mensuales

Ingreso promedio			
	Hombres	Mujeres	Diferencia salarial
Durango	\$5,270	\$4,011	\$1259

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Laboral 2008, Subsecretaría de Trabajo y Productividad Laboral.

De lo antes expuesto, podría inferirse la presencia en el Estado de prácticas de diferenciación laboral por género e ingreso en los sectores que componen la economía duranguense, en las que las mujeres, aún teniendo niveles de escolaridad equivalentes y laborando el mismo número de horas, perciben un menor nivel de ingreso que los hombres.

Cabe agregar que a nivel nacional se estima que sería necesario un incremento del 8.8 por ciento en promedio para las mujeres y así equiparar su salario con el de los varones. Tratándose de ciertos grupos ocupacionales (servidores públicos, funcionarios de empresas del sector privado, supervisores industriales), el aumento porcentual del nivel de ingreso relativo debería ser mayor al 30 por ciento para alcanzar la equidad. Se considera que en el Estado de Durango la brecha salarial necesita no sólo esfuerzos monetarios, sino también institucionales para ser cerrada. De ahí que este es otro elemento en el cual líneas de estrategia y programas de acción innovadores por parte del Gobierno del Estado podrían revertir la brecha salarial.

1.8 Migración

A pesar de ser un estado con una importante eficiencia terminal en materia educativa, la coexistencia de niveles de ingreso relativamente bajos y oportunidades limitadas alientan la experiencia migratoria como posibilidad de supervivencia. De acuerdo con el INEGI, el 2.9 por ciento de la población duranguense migró a los Estados Unidos, contra una media nacional del 1.6 por ciento. De la población migrante, 3 de cada 10 cuentan con edades que fluctúan entre los 15 y 29 años. Tratándose de la emigración transnacional, como en el resto del país migran más varones que mujeres, en una proporción de 179 hombres por cada cien mujeres. Al parecer, el principal punto de destino de la comunidad duranguense en los Estados Unidos es el Estado de Illinois.

1.9 Participación política de las mujeres

Desde hace varios años se ha registrado una mayor participación de las mujeres en la vida pública del Estado, que ha servido en parte para trasladar a la agenda pública sus necesidades materiales. Según el INEGI, en el Estado de Durango el porcentaje de presidentas municipales y delegadas políticas el año 2006 fue del 2.6 por ciento, contra una media nacional de 3.5 por ciento.

En el Estado sólo se cuenta con una presidenta municipal (Rocío Patricia Sotelo Estrada, Municipio de Cuencamé). No obstante, se trata de un municipio que adolece de mecanismos instituidos de atención a las mujeres.

La Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango se encuentra integrada por treinta diputados que representan a los partidos Revolucionario Institucional (PRI), del Trabajo (PT), Acción Nacional (AN), Duranguense (PD) y Nueva Alianza (NA). Su distribución es la siguiente: PRI: 17 diputados, PT: 2 diputados, PAN: 8 diputados, PRD: 1 diputados y Nueva Alianza: 1 Diputado. De los treinta representantes populares, sólo los correspondientes a los distritos Sexto, Décimo Tercero y Décimo Séptimo son mujeres elegidas según el principio de representación proporcional. Por el principio de representación proporcional una mujer más ocupa un escaño en el Congreso.

Esta Soberanía cuenta con una Comisión de Equidad y Género. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras, tanto a nivel federal como estatal, la comisión de que se trata es encabezada por un varón (Presidente: Dip. Juan José Cruz Martínez, mientras que las mujeres fungen como vocales (Dip. Sonia Catalina Mercado Gallegos, Dip. Maribel Aguilera Chaírez, Dip. Alma Marina Vitela Rodríguez, Dip. Claudia Ernestina Hernández Espino).

De nueva cuenta, lo anterior revela significativas áreas de oportunidad en materia de promoción de la actividad política para las mujeres. Entre otros instrumentos a explorar dentro del proceso político, podría considerarse la implantación de cuotas de observancia obligatoria entre los partidos políticos en la designación de candidatos a puestos de elección popular, y el diseño de políticas afirmativas para las mujeres al interior de la Administración Pública del Estado.

1.10 Índice de Desarrollo Humano e Índice Relativo de Género

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y capacidades humanas. De esta manera, el desarrollo humano refleja además los resultados de esas funciones y capacidades en cuanto se relacionan con los seres humanos. Representa un proceso más que un fin.

El Estado de Durango cuenta con un Índice de Desarrollo Humano (IDH), del 0.8045, mismo que es ligeramente superior a la media nacional (0.8031). La entidad ocupa la décima quinta posición respecto a las demás entidades federativas.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 (PNUD), el IDH del Estado de Durango es similar al de países como Bulgaria (0.824) y Malasia (0.811).

En términos generales se puede afirmar que el Estado de Durango registra un nivel de Desarrollo Humano Medio. Solamente tres municipios de la entidad cuentan con un Desarrollo Humano Alto: Durango, Gómez Palacio y Lerdo.

Cuadro 6
Municipios duranguenses con un IDH Alto

Municipio	IDH
Durango	0.8295
Gómez Palacio	0.8120
Lerdo	0.7978

Fuente: Indicadores de Desarrollo Humano y Género PNUD, 2006.

Dado que el IDH no mide las desigualdades entre mujeres y hombres, fue necesario calcular el Índice Relativo de Género (IDG), que en el Estado de Durango es del 0.7857, lo que ubica a la entidad en el lugar 17 a nivel nacional.

Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto a desarrollo humano, menor es el IDG.

Cabe destacar que en 2003, Durango fue la novena entidad que más perdió en materia de desarrollo humano por desigualdades de género.

En términos de IDG la entidad muestra una enorme dispersión material y estadística: mientras que el municipio de Durango ocupa la posición 59 entre 2,418 municipios sobre los que existe información disponible, mientras que el municipio de Mezquital, que se ubica en el último lugar del estado, ocupa la posición 2,339 (PNUD, 2006).

1.11 Índice de Competitividad Social

El Índice de Competitividad Social (ICS) está asociado con la calidad en el empleo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, mide la producción de bienes y servicios en condiciones de libre comercio y competencia justa, que permitan expandir el ingreso de la población y tiene como fin último la generación de bienestar para los hogares. El ICS se calcula con base en los siguientes factores: ausencia de trabajo infantil, intensidad de la jornada laboral, acceso a servicios de salud, pobreza salarial y formalidad en el empleo. Entre más cercano a 1, el ICS es mejor.

Tratándose de competitividad social, la ciudad de Durango tiene un ICS de 0.7938, por lo que se ubica en el noveno lugar a nivel nacional. Como punto de referencia, cabe señalar que las ciudades de Chihuahua, Saltillo, Monterrey, Tijuana y La Paz muestran índices mayores al 0.8.

En materia de empleo no público, la ciudad de Durango presenta un índice relativamente bajo con respecto a otras ciudades de la República (alrededor de 0.77).

En cuanto al Índice de Competitividad Estatal (IMCO-2003), la ciudad de Durango esta por debajo de la media nacional (42.5) con un índice de 40. En esta materia, el Estado no tuvo tanto avance como con el ICS. De hecho, Durango es el único estado con una combinación relativamente alta en ICS y relativamente baja en IMCO.

Según el Índice de Economía del Conocimiento Estatal (IEC-2005), la ciudad de Durango se ubica por encima de la media nacional (0.41 vs. 0.39). De acuerdo con el PNUD, estos dos niveles se repitieron en este año.

1.12 Violencia hacia las mujeres

De acuerdo con los datos reportados en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de Relación en los Hogares 2006 (ENDIREH 2006), la fuente de violencia más frecuente contra las mujeres es aquella originada por su pareja: 35.1 por ciento de las mujeres con más de quince años dicen haber sufrido violencia a lo largo de su relación. De cada 100 mujeres de quince o más años, 18 han sido objeto de violencia en espacios comunitarios o públicos, mientras que de cada 100 mujeres que trabajan, 24 han experimentado algún incidente en el ámbito laboral.

Durante el año 2006, en Durango 7 de cada 10 mujeres han reportado algún incidente de violencia hacia su persona, siendo la violencia emocional la más representativa en el Estado.

Cuadro 6
Tipología de la violencia hacia las mujeres en Durango 2006

Porcentaje de mujeres de 15 años o más, casadas o u que sufrieron más de un incidente de violencia por su pareja	Durango	Nacional
Emocional	40.6	32
Económica	26.3	22.9
Física	11.8	10.2
Sexual	6.9	6.0

Fuente: Inmujeres-INEGI-UNIFEM-FEVIM-CEFEMIN, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006.

Las cifras antes expuestas muestran que las mujeres duranguenses pueden enfrentar situaciones importantes de violencia, puesto que las estadísticas superan la media nacional. Una vez más, esto supone espacios de oportunidad para la agenda pública, donde es concebible el diseño de un abanico de opciones por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado para mitigar la problemática de que se trata, particularmente en materia de procuración de justicia, atención a víctimas y establecimiento de redes institucionales de apoyo.

CAPÍTULO 2

Principales acciones desarrolladas para transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género

2.1 Precisiones conceptuales

Antes de abordar conceptualmente la transversalidad de género, es pertinente puntualizar que el enfoque de género, es herramienta de trabajo, una categoría de análisis con base en las variables sexo y género, que permite identificar los diferentes papeles y tareas que llevan a cabo los hombres y las mujeres en una sociedad, así como las asimetrías y las relaciones de poder e inequidades. Además, nos ayuda a reconocer las causas que las producen y a formular mecanismos para superar estas brechas, ya que ubica la problemática no en las mujeres o los hombres, sino en las relaciones socialmente construidas sobre el poder y la exclusión.

Es muy importante considerar que el **Enfoque de Género** es una categoría:

- Descriptiva:** porque da visibilidad a las desigualdades entre hombres y mujeres.
- Analítica:** Permite señalar e interpretar las diferencias y las desigualdades que existen entre hombres y mujeres en una sociedad determinada.
- Política:** Es una opción política que nos compromete con la transformación de las inequidades (PNUD, 2004).

El enfoque de género contribuye también a explicar y ampliar aspectos de la realidad que anteriormente no habían sido tomados en cuenta, y es aplicable a todos los ámbitos de la vida: laboral, educativo, e institucional. Por lo tanto, analizar la realidad de la Administración Pública del Estado de Durango, desde este punto de vista, nos permite elaborar una mirada más profunda sobre los procesos de desarrollo y contribuir a la transformación de las inequidades.

Implantar la transversalidad de género significa incluir los temas de dicha materia de manera estructural en las agendas institucionales, especialmente en las etapas de planeación, implementación y evaluación de programas y proyectos.

Para dotar de viabilidad en el mediano plazo a una estrategia de transversalidad de género, es necesario emprender procesos que supongan la (re)elaboración y hechura de políticas públicas que

La transversalidad de género es un proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias, tanto de mujeres como de varones, una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas, política, económica y social, de modo que ambos géneros se beneficien igualmente. El objetivo último es alcanzar la equidad de género

beneficien tanto a mujeres como hombres a partir de una perspectiva de equidad, misma que debe tener un alcance mayor que las acciones afirmativas hasta ahora impulsadas por las instancias federales y estatales

La transversalidad de género significa dar, deliberadamente, visibilidad y apoyo focalizado a las contribuciones de las mujeres y procurar un impacto diferenciado de las políticas, estrategias, programas y proyectos a favor de las mujeres.

Es indispensable que los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado de Durango asuman el enfoque de equidad de género como parte de la función pública cotidiana, además de requerirse su adopción en las distintas culturas organizacionales (políticas internas y externas). Para que este proceso sea posible, es preciso contar con presupuestos etiquetados (adicionales a los ministrados por la Federación) para diseñar y poner en práctica acciones tendientes a cerrar las brechas entre mujeres y hombres.

Dentro de los procesos de transversalidad de género, se ha puesto especial énfasis por parte del Instituto Nacional de las Mujeres, en la creación de capacidades institucionales traducida en los siguientes elementos concretos:

- La *obligación pública*, legalmente respaldada, para promover la igualdad de oportunidades; esto es, que el mandato para institucionalizar la perspectiva de equidad de género esté asentado en las más altas esferas dentro de la jerarquía de toma de decisiones para garantizar un funcionamiento eficaz e influir en cuestiones políticas necesarias para lograr la transversalidad de género. Se considera que lo anterior ya fue reflejado en la agenda pública tras la publicación de la Ley que crea el Instituto de la Mujer Duranguense (IMD),

¿Porqué es importante una estrategia de transversalidad de género?

- Hace visible el problema social de la desigualdad de género.
- Mejora la fundamentación de todos nuestros programas y acciones.
- Introduce a nuestras oficinas en un aprendizaje sobre los efectos diferenciados (hombres /mujeres) de nuestros programas y actividades.
- Mejora la transparencia y la toma estratégica de decisiones de nuestra organización.
- Hace pleno uso de los recursos humanos: reconoce a mujeres y hombres con capacidades y oportunidades similares.
- Deja espacio para la diversidad, la horizontalidad y abre paso a un nuevo paradigma de organización. (PNUD, 2004)

cuyo el artículo 4o., fracción IV, plantea que para el cumplimiento de su objeto, este organismo descentralizado propondrá las políticas para la elaboración y evaluación de los programas relativos a la mujer en coordinación y concertación con los sectores público, privado y social.

- *Voluntad política* de quienes dirigen las organizaciones para adoptar el criterio de género de manera transversal.
- *Recursos suficientes* para operar de manera desahogada. Se trata tanto de recursos financieros como humanos, puesto que ambos son indispensables para generar instrumentos tendientes a la transversalidad de género (Ress, 2002).

2.2 Antecedentes

Inmediatamente tras su creación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas anunció su compromiso de trabajar a favor de la igualdad entre mujeres y hombres.

Treinta años después, ante una creciente desigualdad de género, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el Año Internacional de la Mujer, realizándose en nuestro país la Primera Conferencia Mundial de la Mujer (Ciudad de México, 1975), con el objeto de formular recomendaciones sobre acciones y medidas a ser cumplimentadas por los gobiernos, organizaciones y la comunidad internacional para lograr la plena igualdad y participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública.

Luego de estas acciones, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró los siguientes años el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.

En México, el reconocimiento pleno de la igualdad jurídica de las mujeres alcanzó rango constitucional apenas en 1974 (pocos meses antes de la Conferencia de que se trata), cuando el Constituyente Permanente reconoció en el artículo 4o. de la ley fundamental que el varón y la mujer son iguales ante la Ley.

Desde entonces, distintas agencias de las Naciones Unidas han exhortado a los gobiernos a promover la igualdad de derechos en todas las esferas de la vida social, así como el derecho de las mujeres a un acceso no discriminatorio al empleo, la educación y las actividades económicas.

De este modo, el año 1979 se promulgó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), suscrita por México en 1980.

A fin de evaluar los logros obtenidos en el Decenio de la Mujer, se llevó a cabo la Conferencia de Nairobi (1985) donde se puso de manifiesto que la situación de las mujeres, si bien había registrado progresos, se mantenía sin cambios fundamentales. Adicionalmente, se planteó la creación de nuevos mecanismos institucionales para la mujer. En México se crea la Comisión Nacional de la Mujer.

A pesar de los esfuerzos realizados, la violencia hacia las mujeres seguía siendo una limitante para el pleno ejercicio de sus derechos, por lo que en 1994 se promulgó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como la "Convención de Belém Do Pará". Dicho documento es un instrumento jurídico de la mayor relevancia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres en las Américas. Ciertamente constituye el marco legal regional más avanzado en la materia.

El mismo año se realizó en El Cairo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), la conferencia intergubernamental sobre población más grande jamás llevada hasta entonces. Los resolutiveos de la conferencia determinaron que población y desarrollo están indisolublemente unidos y que dotar de mayor poder de la mujer y considerar sus necesidades en lo relativo a educación y salud, incluyendo la salud reproductiva, son necesarios para el avance individual y un desarrollo balanceado. Avanzar en la equidad de género, eliminar la violencia contra las mujeres y asegurar la habilidad de las mujeres para controlar su propia fertilidad serían las piedras angulares de las políticas de población y desarrollo.

Ante la realidad planteada en Belem Do Pará y El Cairo se llevó a cabo la VI Conferencia Internacional de la Mujer, donde se reconoció que es necesario “crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales e integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales” (Plataforma de Acción, 1995).

Su parágrafo 202 declara que “Al abordar la cuestión de los mecanismos para la promoción del adelanto de la mujer, los gobiernos y otros agentes deben fomentar la formulación de políticas activas y visibles para la incorporación de una perspectiva de género en todas las políticas y programas, de modo que, antes de que se adopten las decisiones, se realice un análisis de sus posibles efectos para uno y otro sexo”(Plataforma de Acción, 1995).

Entre sus objetivos estratégicos destacan crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales, así como integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales.

En el caso de México, los procesos de transversalidad de género se institucionalizaron el año 2001 como un mandato para la Administración Pública Federal y Estatal plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.¹

Como consecuencia de este compromiso, el año 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, mismo que potenció la creación de los mecanismos estatales de atención al sector.

Es importante subrayar que un año antes (2000) fue creado el Instituto de la Mujer Duranguense, por lo que su creación precede en el tiempo a su instancia análoga federal.

¹ El cual plantea la formulación de una política incluyente para impulsar la apertura de oportunidades para el desarrollo humano, social y productivo de los hombres y mujeres mexicanas como actores estratégicos en el desarrollo del país; y al mismo tiempo, diseñar estrategias de política pública dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana, lo cual les permitirá integrarse plenamente y contar con canales de comunicación para expresarse. (Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.*)

2.3 Acciones tendientes a la transversalidad de género a nivel federal

Tras la creación del Instituto Nacional de las Mujeres, entre los años 2001 y 2006 se impulsó el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No discriminación contra las Mujeres (Proequidad), entre cuyos objetivos figuran la incorporación de la perspectiva de género en las dependencias y entidades del Gobierno Federal con el fin de construir sus propios programas sociales de trabajo, además de lograr nuevos espacios y mecanismos de participación de las mujeres en las diferentes esferas de la economía, la política y la sociedad (Proequidad, 2001).

Así, comenzó la revisión y la formulación de políticas públicas que identificaron los obstáculos que limitan la participación y el pleno ejercicio de derechos de las mujeres, además de poner en marcha acciones afirmativas que dieran solución a dicha realidad.

Las dependencias federales impulsaron la constitución de **unidades de género**, las cuales tenían por mandato impulsar acciones para dar atención a los planes sectoriales y comenzaron a visibilizar a las mujeres y otros grupos emergentes como sujetos de atención.

Producto del trabajo sostenido en la materia, se han revisado y modificado las reglas de operación para dar mayores oportunidades y cobertura a aquellos ciudadanos y ciudadanas que por razones de pobreza, desigualdad y otras condiciones sociales se encontraba *invisibilizados*.

Los gobiernos de las entidades federativas asumieron un compromiso para promover la equidad social y de género como un nuevo paradigma de políticas públicas y dar cumplimiento, junto con el Gobierno Federal, a los compromisos asumidos con la comunidad internacional.

En el momento presente, el compromiso de impulsar una cultura institucional de equidad de género se ha visto reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-

2012 (PND 2007-2012), donde se hace hincapié que se trabajará a favor de la igualdad de oportunidades para asegurar el desarrollo humano y el bienestar para la ciudadanía con un enfoque transversal de género.

Para dar cumplimiento a lo plasmado en el PND 2007-2012, se creó el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2007-2012 (Proigualdad 2007-2012); su objetivo primario es normar que las directrices para que la Administración Pública Federal tengan elementos para reducir las brechas de género y se establezcan lineamientos que orienten a los institutos estatales y municipales de las mujeres (o en su caso, mecanismos de representación para el adelanto de las mujeres), para generar políticas públicas congruentes con la igualdad de oportunidades.

2.4 Antecedentes de políticas sensibles a las condiciones de género en el Estado de Durango

En consonancia con la Constitución General de la República, la legislación del Estado de Durango prohíbe expresamente todo tipo de discriminación. Así, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango establece en su artículo 20. que en el Estado de Durango queda prohibida toda clase de servidumbre que implique la explotación y menoscabo de la dignidad de los trabajadores; igualmente queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, el artículo 12 constitucional dispone que el varón y la mujer, son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Para dar atención a realidades sociales que enfrentaba más de la mitad de la

población duranguense, la Sexagésimo Primera Legislatura aprobó el 18 de junio de 2000 la Ley que crea el Instituto de la Mujer Duranguense (IMD) como Organismo Público Descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, el cual tiene por objeto establecer las políticas y acciones que propicien y faciliten la plena incorporación de las mujeres en la vida económica, política, cultural y social, alentando su participación en todos los niveles y ámbitos de decisión, promoviendo ante las autoridades e instancias competentes los mecanismos necesarios para ello y estará en vinculación con la Secretaría (Art. 2o.)

Para el cumplimiento de su objeto, según el artículo 4o. del ordenamiento legal antes referido el Instituto tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Instrumentar la operación del Programa Nacional de la Mujer, así como de los acuerdos internacionales de esta materia, con base en los diagnósticos de cada sector involucrado en el Programa Institucional de la Mujer, los que conformaran el documento que oriente la conducción del quehacer público, privado, social, político, académico y económico para mejorar la condición social de las mujeres en un marco de equidad, observando las reglas dispuestas por el Consejo Directivo y el Reglamento del Instituto.
- Fungir como un organismo sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social en lo referente a la mujer, así como de enlace y representante permanente del Ejecutivo de la entidad federativa ante el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión de Género del Congreso de la Unión y Comisión de Equidad y Género del Congreso del Estado de Durango.
- Promover y, en su caso, coordinar con las dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial, así como con las delegaciones federales y autoridades municipales, la incorporación con enfoque de género en la planeación estatal.
- Impulsar la revisión, modificación, actualización, adecuación y fortalecimiento de la legislación estatal o la reglamentación municipal, a fin

de asegurar el marco legal que garantice la igualdad de oportunidades en materia de educación, salud, capacitación, ejercicio de derechos, trabajo y remuneración.

- Proponer las políticas para la elaboración y evaluación de los programas relativos a la mujer en coordinación y concertación con los sectores público, privado y social.

Desde entonces, las acciones de los gobiernos y principalmente las del IMD se han enfocado a visibilizar y dar atención a las mujeres como fracción mayoritaria de la población que requiere de acciones afirmativas sistémicas para avanzar en la igualdad de oportunidades.

Al día de hoy, las acciones desarrolladas en la materia han mostrado resultados claros y concretos; su persistencia en el mediano y largo plazos indudablemente abatirán las disparidades de género que por razones diversas han estado presentes en la vida institucional.

2.5 Acciones tendientes a la transversalidad de género a nivel estatal

En el Plan Estatal de Desarrollo 2007-2011 (PED 2007-2012) el Gobierno del Estado de Durango reconoce como uno de sus valores fundamentales el ejercicio pleno en la democracia y la equidad social para el avance de la ciudadanía duranguense. Por consiguiente, los tomadores de políticas públicas han asumido que la adopción de enfoques de género a través de estrategias de transversalidad, no sólo significa analizar y comprender los diferentes roles, responsabilidades, necesidades y visiones diferenciadas por sexo, sino procurar la construcción social de relaciones más equitativas y justas.

En adición de las previsiones del PED 2007-2012, se promueve el Programa Estatal para el Impulso de la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Durango en los Ámbitos Público y Privado.

El trabajo realizado por el IMD desde hace ocho años se ha encaminado a consolidar su presencia institucional, por lo que paulatinamente se ha logrado sensibilizar a los servidores públicos de la entidad en la pertinencia de la focalización de acciones. Esto es: además de posicionarse como pieza central de las políticas de desarrollo social del Estado de Durango, el IMD procura sistemáticamente la inclusión de las realidades de las mujeres en la agenda pública.

2.6 Realidad jurídica de las mujeres duranguenses en términos de los instrumentos legislativos

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres a través de una estrategia de transversalidad de género requiere impulsar revisiones y ajustes continuos a los ordenamientos legales que rigen las relaciones de los ciudadanos con el Estado y entre sí.

En contraste con lo ordenado por los artículos 20. y 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (ver arriba), que prohíben toda discriminación motivada por género y proclaman la igualdad del varón y la mujer, se considera que ciertos dispositivos legales aún precisan adecuaciones importantes en materia de transversalidad de género.

Por ejemplo, el artículo 392 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango establece que a quien por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de ocho a catorce años y hasta cien días multa. Sin embargo, el artículo 397 prescribe que al cónyuge que imponga una cópula a través de la violencia física o moral a su pareja, sólo se le impondrá hasta la mitad de las penas a que se refiere el propio artículo 392. En

adición de lo anterior, este delito se perseguirá por querrela, lo cual supone la irrupción de mecanismos institucionales que pueden desalentar una cultura de denuncia de la violencia hacia las mujeres y, en el mejor de los casos, instauran procesos muchas veces lentos, ineficientes y tortuosos.

En otro orden de ideas, el artículo 17 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Durango dispone que para todos los efectos legales se califican como delitos graves consignados en ese Código; aún en grado de tentativa, entre otros, las lesiones, consignadas en sus artículos 337, 339 y 344. Es de señalar que el delito de abigeato recibe el mismo tratamiento (Arts. 420 y 421).

Se considera importante para la vida de las mujeres y el pleno goce y ejercicio de sus derechos constitucionales que conductas que pueden entenderse como *violación intrafamiliar* sea considerada como grave. Por el contrario, en el Estado de Durango el vínculo entre cónyuges resulta una atenuante de responsabilidad.

En contraste con este tipo penal atenuado, el artículo 318-2 del Código Civil del estado reconoce la existencia de la violencia intrafamiliar, a la que define como “todo acto de fuerza física o moral, poder u omisión recurrente intencional que de manera reiterada ejerza un miembro de la familia con la intención de dominar, someter, controlar o agredir física, psicoemocional o sexualmente a cualquier miembro de la familia que tenga relación de parentesco por consanguinidad, tenga o la haya tenido por afinidad, civil, o por concubinato, realizado dentro o fuera del domicilio ocupado por la familia y que tienda a causar daño. La educación, formación y el cuidado de los menores e incapaces no será en ningún caso considerada como justificación para alguna forma de maltrato, abuso, abandono o violencia.”

Cabe destacar que la legislación civil (Art. 318-3) prevé que los integrantes de la familia que incurran en violencia familiar deberán reparar los daños y perjuicios que se ocasionen con dicha conducta, con autonomía de otro tipo de sanciones que el propio Código Civil y otros ordenamientos legales establezcan.

Se considera que en materia civil el Estado de Durango cuenta con los instrumentos para enfrentar los índices de violencia. Sin embargo, es necesario alentar líneas de política entre la población abierta que tiendan a mejorar un mejor ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

En resumen, las circunstancias que dan origen a una realidad en apariencia equilibrada pero en concreto desigual es multifactorial, por lo que se requiere del concurso de gobierno y población para trazar acciones de orden legislativo y administrativo que aseguren el cumplimiento oportuno de las garantías que ofrece el Estado.

Dentro de este panorama se aprecia que el Estado de Durango presenta índices favorables, cercanos a la media nacional. No obstante, al ser desagregados los datos por sexo se aprecian condiciones para las mujeres fuertemente permeadas por estereotipos tradicionales de género.

2.7 Mecanismos municipales para la atención de las mujeres en el Estado

Uno de los compromisos de la presente administración estatal gira en torno a la creación de mecanismos municipales para la atención a las mujeres en el Estado, a fin de asegurar una cobertura adecuada a todas las mujeres duranguenses.

En los treinta y nueve municipios con que cuenta el Estado de Durango, actualmente suman veintitrés los institutos municipales de las mujeres; sin embargo, algunos de ellos sólo cuentan con el reconocimiento de las autoridades municipales pero carecen de instalaciones y presupuesto.

Cuadro 7
Mecanismos Municipales para Atención a las Mujeres

MUNICIPIO	DEPENDENCIA	CARGO	REQUERIMIENTO BÁSICOS	
			Reconocimiento Municipal	Condiciones para operar
Inde	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	Sí
San Juan del Río	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
Canatlán	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
Ciudad Lerdo	Dirección de Atención a la Mujer	Directora	Sí	No
Gómez Palacio	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
Guadalupe Victoria	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
Guanacevi	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
El Mezquital	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
Nuevo Ideal	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	Sí
Rodeo	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	Sí
Poanas	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	Sí
Sta. Ma. Del Oro	Enlace y representante	Coordinadora	Sí	No
Pueblo Nuevo Dgo.	Enlace y representante	Coordinadora	Sí	No
Tlahualillo	Instituto de la Mujer	Coordinadora	Sí	Si
Santiago Papasquiaro	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	Si
Tepehuanes	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	No
Vicente Guerrero	Instituto de la Mujer	Directora	Sí	Sí
Tamazula	Enlace	Coordinadora	No	No
Mapimí	Instituto de la Mujer	Directora	Si	Si
Ocampo	Instituto de la Mujer	Directora	Si	Si
San Bernardo	Instituto de la Mujer	Directora	Si	Si
Pánuco de Coronado	Instituto de la Mujer	Directora	Si	No
Durango (capital)	Instituto de la Mujer	Directora	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con datos del IMD

Capítulo 3

Avances en la construcción local de las políticas de igualdad de género.

3.1 Precisiones conceptuales

En el presente apartado se utiliza la perspectiva del “análisis de políticas públicas” para presentar los avances en la construcción local de las políticas de igualdad de género. Son precisas algunas distinciones y precisiones conceptuales.

Se habla de “políticas públicas” cuando se hace referencia a las estrategias de acción que le son imputables a los gobiernos y de análisis de políticas, cuando se hace referencia al campo multidisciplinario y profesional con orígenes a mediados del siglo XX con el término “Ciencias de Políticas” desarrollado por el profesor Harold Lasswell, que implica el estudio de los problemas considerados públicos y los procesos de decisión de las autoridades constituidas, ya sea para indagar su compleja multicausalidad (**estudios del proceso de política**) o para dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un asunto público o de gobierno (**análisis de política**).

Una “política pública”, se debe entender como uno de los programas de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado.

El proceso de las políticas públicas, desarrollado por Eugene Bardach, en su trabajo: “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas”, implica de manera resumida, lo siguiente:

- 1) Definir el problema o asunto público.
- 2) Obtención de Información.
- 3) Construcción de las alternativas de política.
- 4) Selección de criterios para la toma de decisiones públicas.
- 5) Proyección de los resultados de la implementación de las alternativas en cuestión.
- 6) Confrontación de los costos de cada una.
- 7) Asumir la decisión.
- 8) Resumir en un reporte el análisis realizado, sus proyecciones y resultados.

De la revisión de los ordenamientos jurídicos y programáticos, a partir de los cuales tiene lugar el diseño de la política pública de igualdad de género en México y en el Estado de Durango, se presentan de manera resumida: **(i)** las acciones planteadas, **(ii)** las áreas en donde debiera concentrarse el esfuerzo para lograr avances en la operación y en la efectividad operativa de las mismas y **(iii)** Un análisis de las valoraciones cualitativas de los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Estado, como expresión concreta de la percepción y operación que de dichas políticas se tiene en el Estado de Durango.

3.2 Diseños federal y estatal para la igualdad de género y su diagnóstico en las dependencias en el Gobierno del Estado

El Plan Nacional de Desarrollo, constituye el documento de referencia programática de las políticas públicas del Ejecutivo Federal y es evaluado anualmente, para medir logros y resultados.

El Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012 (PROIGUALDAD) define las políticas del Gobierno Federal para alcanzar la igualdad y equidad entre los géneros. Contiene acciones para avanzar en igualdad jurídica, derechos humanos y no discriminación.

Cuenta con los siguientes objetivos estratégicos: **(i)** Institucionalizar la política transversal con perspectiva de género. **(ii)** Garantizar la igualdad jurídica, los derechos humanos de las mujeres y la no discriminación. **(iii)** Garantizar el acceso de las mujeres a la justicia, la seguridad y la protección civil. **(iv)** Permitir el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. **(v)** Potenciar las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades. **(vi)** Favorecer una mejor posición económica de las mujeres para su bienestar y desarrollo. Y **(vii)** Impulsar su

empoderamiento y su participación y representación en espacios de toma de decisiones.

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 establece las prioridades de política sectorial, proponiendo la adopción de sus conceptos centrales que en su Eje: “Oportunidades de Progreso para Todos”, Objetivo 7, “Atención, equidad y participación de la mujer” contiene acciones tendientes a:

“Impulsar el diseño de políticas institucionales con perspectiva de género en la Administración Pública.

Diseñar instrumentos y metodologías que faciliten la incorporación de la perspectiva de género en la planeación y ejecución de políticas públicas de la administración gubernamental, así como definir y operar los instrumentos de evaluación de avances y resultados.

Promover la generación de información desagregada por sexo, así como el desarrollo de la integración, recopilación y sistematización de información estadística, que apoye la elaboración y ejecución de políticas públicas con perspectiva de género y la toma de decisiones.

Desarrollar la elaboración y aprobación de presupuestos estatales y municipales, con perspectiva de género.

Implementar acciones y programas de capacitación en género que contribuyan al desarrollo de capacidades que faciliten la incorporación de la perspectiva de género de las esferas e instancias de la administración pública estatal y municipal.

Concertar con los municipios y dependencias de la administración pública los mecanismos para implementar la incorporación de la perspectiva de género.

Diseñar e implementar instrumentos de evaluación del avance de la incorporación de la perspectiva de género en la planeación y ejecución de políticas públicas de la administración pública estatal y municipal y su impacto en la situación de las mujeres”.

En el mismo sentido, la Ley de Desarrollo Social Para el Estado de Durango, en su el Artículo 2, fracción VII, establece la dentro las funciones de política del gobierno del Estado, la de “Regular y garantizar el derecho a la igualdad de género entre mujeres y hombres, estableciendo los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten al Estado y los Municipios hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en el ámbito del desarrollo social y humano”.

Estas disposiciones, programáticas y legales, enmarcan y definen los objetivos del presente diagnóstico, en particular para lo que hace a las acciones planeación, capacitación, sensibilización, acompañamiento y presupuestación en materia de género se viene trabajando en las dependencias a diagnosticar.

3.3 Proceso de valoración de políticas públicas de los titulares de las dependencias

Con el objeto de identificar las *percepciones / juicios de valor*¹ de los y las titulares de las dependencias de los avances en la planeación e instrumentación de acciones de políticas públicas con perspectiva de género, se realizaron entrevistas a servidores públicos para documentar en qué medida consideraron que en las políticas sectoriales (en particular en las dependencias a su cargo) en el estado se

¹Los juicios de realidad y los juicios de valor son inseparables, pues los hechos son relevantes en relación con ciertos juicios de valor. Estos sólo son operativos en relación con la configuración de los hechos. Los juicios de valor dotan a los juicios de realidad de significado.

Para entender un juicio de políticas públicas hay que situarlo en el contexto de una secuencia dual de ideas y acontecimientos. Por lo tanto la formulación de políticas es algo que puede verse como el resultado de una conjunción del mundo de las ideas y el mundo de los acontecimientos.

Parsons W. Política y Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas publicas. México. FLACSO 2007.

han comprometido en la instrumentación de programas, proyectos y acciones referidas a la perspectiva de género.

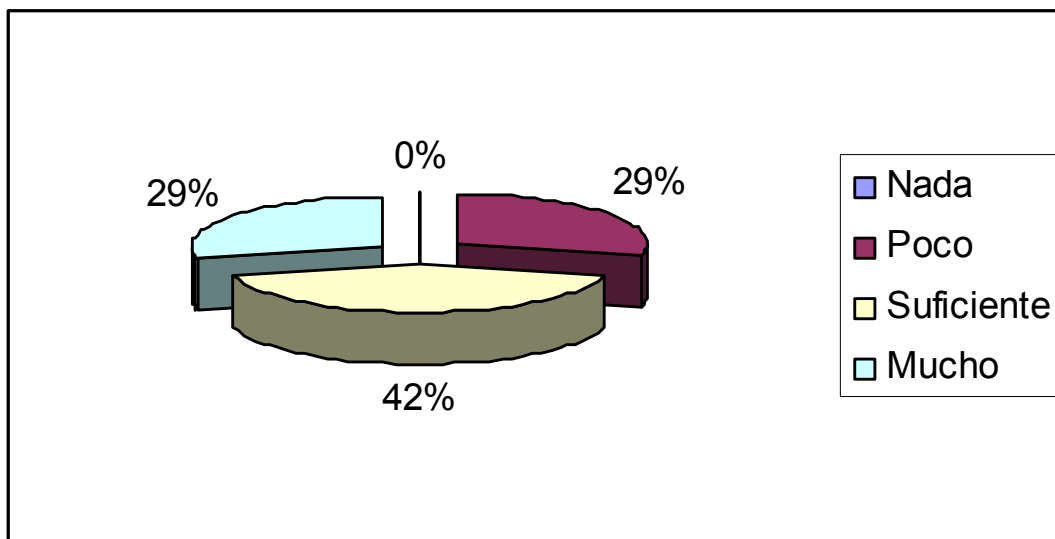
3.4 Acciones de sensibilización y capacitación en materia de género

En materia de acciones de sensibilización y capacitación en materia de género, los servidores públicos, consideraron:

- a) Que en su dependencia las acciones de sensibilización y capacitación en materia de género han sido suficientes. (Mayoría)
- b) Que han sido muchas las acciones de sensibilización y capacitación en materia de género. Y,
- c) Que han sido pocas las acciones de sensibilización y capacitación en materia de género. Gráfica 1.

Como es patente, la proporción entre quienes afirman que sí existe suficiente y mucha capacitación, es mayoritaria frente quienes afirman que es poca.

Grafica 1. Sensibilización y capacitación en materia de género en las dependencias evaluadas



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con los titulares de las dependencias.

Al analizar los juicios vertidos por los titulares de las dependencias, se detectan algunas posiciones de falta de claridad, al concebir la capacitación y sensibilización en género, desde una perspectiva de política pública, como:

- (a) “atender a todo mundo”, sin “mirar si es hombre o mujer”,
- (b) “priorizar, a la familia”.
- (c) “dar preferencia” a las mujeres en el otorgamiento de algunos subsidios.

Pese a ello, existe en la mayoría de las autoridades la consciencia de que se precisa mayor trabajo en la orientación de género en sus dependencias.

Existe reconocimiento y autocrítica, pues se advierte que la mayor parte de los trabajos de sensibilización y capacitación se dirigen a abordar asuntos de las familias de los servidores públicos, por sobre el tratamiento, institucionalización y desarrollo de las políticas públicas, en materia de igualdad, en las dependencias. No se expresa sin embargo juicio alguno sobre la calidad y la focalización de las acciones a desarrollar en las dependencias.

Por otro lado, si se considera que existe suficiente y mucha capacitación en el personal de las dependencias, no parece admisible que existan mecanismo de articulación con otras acciones como planeación y disposición presupuestaria.

Cuadro 7. Referentes (de entrevista) de las dependencias

Acciones de sensibilización y capacitación en materia de género
Instituto de la vivienda 1.1 Se ha visto de manera muy general ya que la “materia del Instituto es otra”. En la dependencia predominan las mujeres en asuntos administrativos y operativos se tienen más hombres. Se atiende a toda persona de bajos recursos que solicita una vivienda. Se privilegia a las familias, ya que la firma se hace mancomunada para que sea el patrimonio familiar. (Suficiente)
Secretaría de Salud 1.1 Han existido avances en materia de información y divulgación de la información en el sector. Hay acciones de capacitación y sensibilización para varones y mujeres en diversos temas del cuidado familiar. (Mucho)
Secretaría del Trabajo 1.1 La orientación de género que se está trabajando en la Secretaría es de orientación federal. Existiendo cierta sensibilización en las organizaciones sindicales. Uno de los objetivos de la dependencia es apoyar a las personas para hacerlas más capaces y potenciar la transformación del estado. (Poco)
Secretaría de Economía 1.1 El trabajo ha sido suficiente pero no focalizado. Dentro de la Secretaría no existe discriminación y mucho menos para las mujeres, ya que si pagan se les acepta en los programas de la dependencia, como los son el de las células empresariales.

(Suficiente)

Secretaría de Finanzas

1.1 No es mucho, pero sí suficiente para dependencia, toda vez que no atiende audiencia externa. (Suficiente)

Secretaría de Desarrollo Social

1.1 Muy pocas. Casi todas van encaminadas a mejorar las condiciones de la familia. (Poco).

Secretaría de Agricultura

1.1 Las mujeres llevan mucha preferencia en los subsidios. La preferencia se eleva hasta el 70%. Las mujeres son nuestra mayor población

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los titulares de las dependencias.

La capacitación y sensibilización, precisan ser reforzadas, preferentemente, respecto de los servidores públicos que toman decisiones. Se ha recomendado que las estrategias que se deban instrumentar para incorporar procesos de la perspectiva de género en los mecanismos municipales, en materia de políticas públicas, debiera tener como elemento importante la capacitación y sensibilización.

“**Capacitar** de forma obligatoria a funcionarias y funcionarios que toman las decisiones en materia presupuestal, certificar los procesos educativos formales que incluyan **sensibilización** en PEG y producir una vinculación estrecha entre las comisiones de equidad de los estados y los institutos de la mujer en las entidades federativas.”²

3.5 Consideraciones

Temas de discusión: • Capacitación y acompañamiento en materia de género, planeación con enfoque de género, gasto público sensible a las necesidades de género.

Problemas identificados: Durante el debate de estos temas se identificaron problemas que se deben atender para incorporar la perspectiva de género en las dependencias a través de obligatoriedad institucional.

Los problemas que se mencionaron son la falta de sensibilidad y conocimiento sobre cómo aplicar los presupuestos *pro equidad* de género en las dependencias,

² Foro Nacional de Presupuestos para la igualdad entre Mujeres y Hombres. México D.F. 2007.

pues esta perspectiva es enfocada únicamente a proyectos productivos y existe un alto grado de rigidez en las reglas de operación y en el proceso presupuestal.

Se comentó que las necesidades de las mujeres no están visibles en los Programas Operativos Anuales, además de que existen municipios sin un mecanismo de atención a las mujeres. También se dijo que los recursos, que son etiquetados desde la federación, recurrentemente se dirigen a programas de política social, por lo que desde el Estado no se puede re-etiquetar. Otro factor que genera dificultades en Durango es que muchos de los presupuestos se destinan a través de los municipios, donde existe gran movilidad en sus administraciones, lo cual genera que no exista continuidad en los proyectos.

Por otro, lado hay resistencia a incorporar la perspectiva de género y la capacitación solo se dirige a mandos medios y operativos, no hacia quienes toman decisiones.

3.6 Propuestas y recomendaciones sobre políticas públicas en las dependencias diagnosticadas

Antes de generar algunas recomendaciones para las dependencias participantes en este primer ejercicio de transversalidad de género, es necesario considerar que el PED 2005-2010, afirma que las mujeres tendrán un apoyo sin precedente en los últimos tiempos. Lo expresa como voluntad política tácita. Por tanto, se está ante la declaración de una política pública que una autoridad pública decide hacer. De ahí que el programa (en este caso el elemento más importante en Durango el PED) y las acciones que éste implica constituyen el núcleo de análisis en el presente diagnóstico.

El objeto de atención es la equidad y participación de las mujeres, enmarcado con actividades que, como núcleo central en este caso, se propone “Impulsar el diseño de políticas institucionales con perspectiva de género en la Administración Pública.” Para ello propone:

Elaborar y aprobar presupuestos estatales y municipales, con perspectiva de género.

Implementar acciones y programas de capacitación en género que contribuyan al desarrollo de capacidades que faciliten la incorporación de la perspectiva de género.

Diseñar instrumentos y metodologías que faciliten la incorporación de la perspectiva de género en la planeación y ejecución de políticas públicas de la administración gubernamental.

Acciones de sensibilización y capacitación en materia de género: La mayoría de dependencias consideraron que las acciones de sensibilización y capacitación en materia de género han sido suficientes. Pese a ello, no se percibe la capacitación y sensibilización hacia las partes sustantivas y competenciales de las dependencias para formular sus políticas con perspectiva de género, en la mayor parte de las dependencias.

Se recomienda instaurar de manera coordinada con el IMD, los programas y actividades que den cuenta de la actual insuficiencia, procurando una efectiva acción de transversalización en toda la administración pública estatal.

Actividades de Planeación:

Esta actividad no refleja, en la mayoría de los casos, la voluntad institucional de verse a sí misma como responsable de la materia de su competencial, pero con una perspectiva de género definida. Hace falta clarificar los alcances en los sistemas de planeación de las dependencias, toda vez que se tienen esquemas muy ligados a los

ejercicios históricos para los conceptos y partidas que se manejan tradicionalmente, sin considerar que pueden etiquetarse recursos en esquema de “*pro equidad*”, que tiendan a favorecer a los grupos más desprotegidos y/o grupos emergentes en acciones tendientes a cerrar las brechas de género.

Se recomienda por tanto, cabildear un acuerdo para la modificación de la Ley Estatal de Planeación para incorporar normativamente la perspectiva de género en todas las entidades de la administración pública estatal. Para ello deberán efectuarse los foros y reuniones necesarias con las instancias públicas y de la sociedad civil de manera coordinada con el IMD.

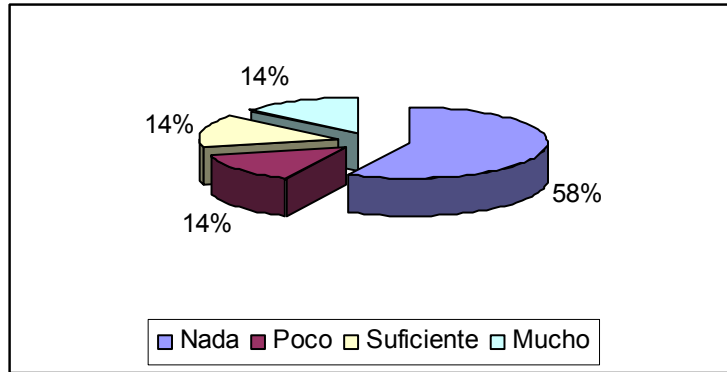
Actividades de Presupuesto con enfoque de género

Existe la percepción de las autoridades, de que son pocos los recursos para enfrentar los requerimientos en la materia, (dada la magnitud de los problemas en la entidad).

Ésta nos habla de que sí existe una valoración crítica de la situación de los grupos desfavorecidos, sobre todo mujeres, por parte de las autoridades de las dependencias, para enfrentar la situación de lo/as mismas.

Deriva ello de que los mecanismos de las mujeres en los municipios no están visibles en los Programas Operativos Anuales, o que en los mismos no se contemplan acciones afirmativas en cada dependencia.

Grafica 2. Acciones de planeación en materia de género



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con los titulares de las dependencias.

3.7 Cuestionarios y resultados.

¿Han existido acciones de planeación en materia de género?

Instituto de la Vivienda de Durango

1.2

El titular de la dependencia considera que no ha habido acciones en este sentido.

Respuesta: Se procura apoyar a los padres de las madres solteras para la ampliación de la vivienda ya que se considera una prioridad los lazos familiares. Tampoco se apoya a personas sin descendientes

Pero no existen acciones concretas.

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

1.2

El titular de la dependencia considera que ha habido pocas acciones

Respuesta: El tema es muy nuevo y se ha entrado a partir del trabajo del Instituto de las Mujeres de Durango (poco)

Secretaría de Salud.

1.2

La titular que las acciones han sido muchas.

Respuesta: Desde tiempos de la Diputada Avelar, hace más de 20 años, quien propuso una ley para dar seguimiento a “*personas dañadas*” por asuntos de violencia familiar a través del DIF.

Las primeras acciones fueron encabezadas por la Secretaria Herrera para la creación de Agencias del Ministerio Público (AMP) en el Hospital General a fin de tener médicos legistas y de esta manera tener forma de soportar con elementos legales las acciones que ayuden a los procesos de prueba en materia de violencia familiar.

También se puso en marcha el Programa Esmeralda, el cual inicia en 2006 en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Secretaría de Salud (SS) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Las acciones constan de un teléfono donde se puede denunciar las 24 hrs. Acciones particulares de violencia.

Se cuenta con dos alternativas: Consulta médica y /o atención psicológica

El mayor número de llamadas se han registrado de los municipios de Gómez y Lerdo

También existe desde el 2007 el proyecto de poner un módulo de atención del MP en el Hospital General, ya está aprobado por el Congreso del Estado, lo que evitará la fuga y permitirá el seguimiento
La SS es la instancia que liderea las acciones.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.2.

El titular considera que no ha habido acciones

Respuesta: Dentro del esquema nacional se están retomando acciones de impulso a la creación de la Secretaría, toda vez que hay recursos para apoyar estas acciones. Ello ante fenómenos de terciarización y *outsourcing* para el empleo.

Dentro de los sindicatos de servicios donde las mujeres son mayoría los líderes son varones

Se ha trabajado con instancias como COPARMEX para impulsar políticas “más agresivas” (sic) de género.

Se está trabajando en firmar un pacto de género en el estado lo que coadyuvará a potenciar una política de género. Y entonces dar una imagen de unidad en la política estatal (Nada)

Secretaría de Desarrollo Económico

1.2

El titular considera que no han existido acciones.

Respuesta: No existe distinción de género en el área de planeación dado que lo importante son los “empresarios” y son lo prioritario en el trabajo de políticas públicas.

En materia de planeación se desconocen los datos desagregados por sexo de los proyectos apoyados (células y emprendedores).

También existe en el Estado la Asociación de Jefas de empresa (Nada)

Secretaría de Finanzas y Administración.

1.2

La titular considera que no han existido algunas acciones.

Respuesta: Suficiente, aunque sería deseable verificar las listas de recursos humanos, toda vez que como secretaria trabajan con muy pocos recursos de género.

Secretaría de Desarrollo Social.

1.2

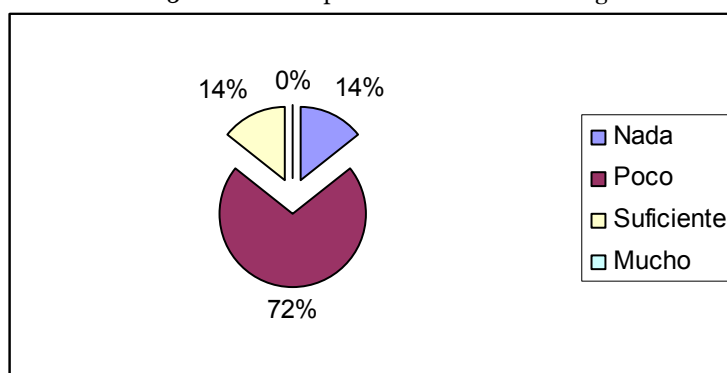
La titular considera que las acciones han sido suficientes

Respuesta La principal clientela de SEDESOC sin duda son mujeres, ya que son ellas quienes gestionan el mejoramiento de sus viviendas, pero en realidad no se han desarrollado acciones tendientes a mejorar sus condiciones sociales.

Las acciones de la Secretaria están encaminadas a darles piso firme y otros beneficios pero están encaminados a la familia no a ellas en lo particular.

Las acciones de planeación que ha la fecha existen son insuficientes. (Suficiente)

Grafica 3. Acciones de planeación en materia de género



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con los titulares de las dependencias

¿Han sido asignados recursos para ser ejecutados con un enfoque de género?

Instituto de la Vivienda de Durango

1.3

Los recursos en su mayoría son de coincidencia estatal, pero también existe mezcla de recursos de los tres niveles de gobierno.

Manejamos un presupuesto anual de 70 millones pero 45 millones son de origen federal

Existen recurso etiquetados para población vulnerable financiados por el Estado, el Municipio y el Beneficiado.

El apoyo se da con un interés muy bajo del 8% anual.

50% es subsidio federal

40% el Estado (poco)

“Se desconoce que a nivel federal existen recursos etiquetados, y no se distingue que el recurso federal es en mayor porcentaje”

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

1.3

El titular considera que ha habido suficiente.

Respuesta: La condición de las mujeres ha llevado a plantear programas pero a pesar de ello, se han aplicado muchos recursos y no se ha aprendido de ello, pero hay esfuerzos federales y estatales.

Secretaría de Salud

1.3

La titular considera que ha habido poco

Respuesta: Se han asignado algunos recursos para la operación del Programa Esmeralda También ya se tiene acordado el módulo del MP en el Hospital, aunque por asuntos logísticos aún no se ha instalado.

Los recursos para el Proyecto Esmeralda son federales y estatales.

El Instituto de Salud Mental se encarga de atender asuntos relativos a violencia, salud y adicciones

La instalación de los módulos del MP será posible con recursos federales y estatales.

Para ese y otros proyectos el recurso es muy limitado

Faltan acciones en el medio rural comenzando desde asuntos de planificación familiar entre muchos otros.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.3

El titular considera que ha habido poco

Respuesta: A la fecha no se han presupuestado recursos con enfoque de género.

Secretaría de Desarrollo Económico

1.3

El titular considera que nada

Respuesta: En realidad lo que importa para la Secretaría son los grupos con capacidad de pago = empresarios. El objetivo de la Secretaría es hacerlos sujetos de bancarización.

Existen dudas por los perfiles económicos sociales y culturales (“ya no se diga por sexo”)

Para estimar la capacidad de pago atributo que en algunos trabajos se han detectado

No existen recursos ni acciones etiquetadas del Estado

Se desconoce si en la federación existan programas y recursos etiquetados de género.

Secretaría de Finanzas y Administración.

1.3

El titular considera que ha habido poco

Respuesta: Existen acciones indirectas para asignar suficientes recursos para ser ejecutados con enfoque de género.

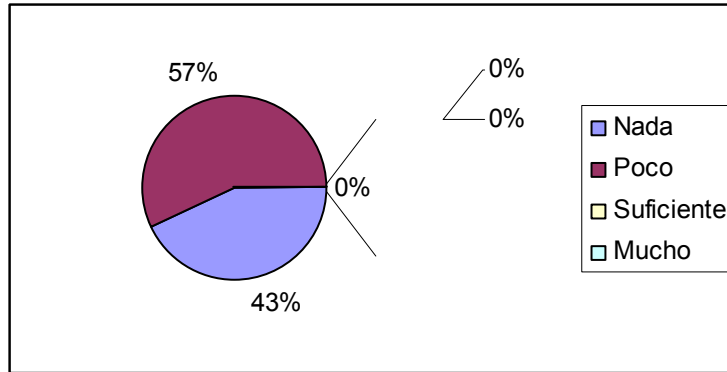
Existen algunos recursos pero se ejecutan de manera indirecta pero con suficientes acciones. (Poco)

Secretaría de Desarrollo Social

1.3

Respuesta: Muy pocos, y no se les ha dado seguimiento.

“Hay cierta contradicción al decir que se han asignado poco recursos, pero no se mencionan los proyectos y no se tiene precisión de ellos y se tiene claridad que las mujeres del Estado no cuentan con procesos de organización comunitaria” (Poco)



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas con los titulares de las dependencias

¿Han tenido apoyos adicionales (acciones de capacitación y acompañamiento) para la gestión de los programas y proyectos planteados en la materia?

Instituto de la Vivienda de Durango

1.4

Respuesta: No, nada

Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.

Nada

Secretaría de Salud

1.4

El titular considera que poco.

Respuesta: A la fecha se están focalizando acciones de sensibilización dirigidas a hombres y mujeres para incidir en acciones de planificación familiar, cuidado familiar, consultas prenatales y tratamiento post parto.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

1.4

El titular considera que poco

Respuesta: Se ha trabajado para involucrar a jóvenes y mujeres dentro del ámbito sindical.

Se está impulsando a las mujeres en la toma de decisiones e igualdad salarial

En la ST existe voluntad estatal de transformar la situación que se vivía previamente en el Servicios Estatal de Empleo

Secretaría de Desarrollo Económico

1.4

El titular considera que nada

Respuesta: Se hace mención de que se apoyan proyectos “propios para mujeres como son florería y/o regalos entre otros”.

Secretaría de Finanzas y Administración.

1.4

El titular considera que poco

Respuesta: Los apoyos adicionales que existen son pocos
Los programas existentes no son transformadores de la realidad.

CAPITULO 4
Condiciones al interior de las dependencias
estudiadas

4.1 Condiciones generales, espacios laborales, sociales y familiares

Una de las premisas fundamentales en la aplicación de estrategias de transversalidad de género a las políticas públicas, es la incidencia en el cambio organizacional y el involucramiento de los actores sociales como agentes de cambio institucional, en tanto se comprometan con los supuestos de equidad e igualdad como principios reguladores de las políticas institucionales.

Para identificar las posibilidades de incidencia y visibilizar las fortalezas para el impulso de una estrategia de género, se entrevistó a 241 servidores públicos de todos los rangos jerárquicos de siete dependencias y una entidad de la Administración Pública del Estado:

Cuadro 8
Dependencias trabajadas

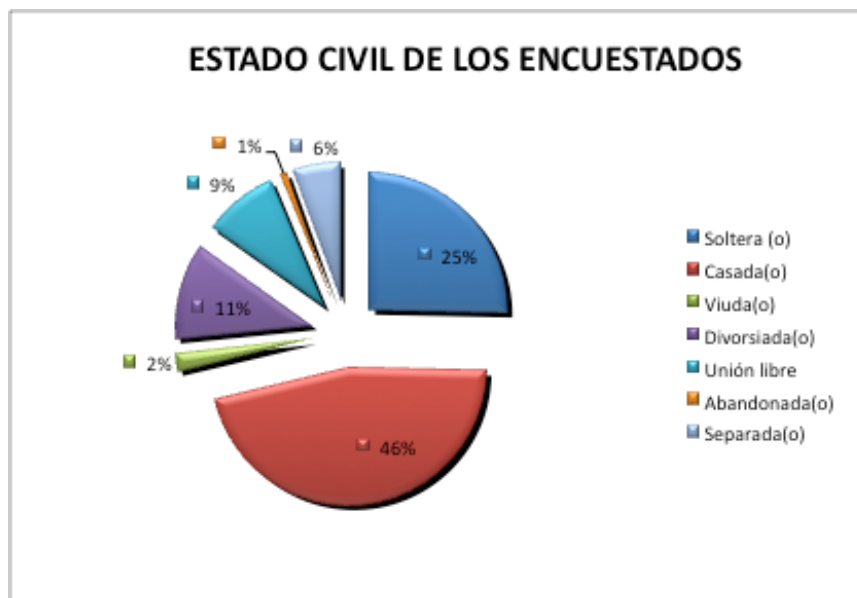
<i>DEPENDENCIA</i>	
SAGDER	19
Secretaría de Salud	21
Secretaría de Educación	118
SEDESOE	21
Secretaría de Economía	9
Secretaría del Trabajo	20
IVED	18
Secretaría de Finanzas	15
TOTAL	241

Fuente: Elaboración propia

Es pertinente considerar que la encuesta fue aplicada en algunas dependencias relativamente grandes (v.g., las secretarías de Educación o Salud) junto con otras más pequeñas e incluso una de reciente creación (v.g., la Secretaría del Trabajo)

Del universo de personas encuestadas se encontró que predomina el estado civil de casados, con un 46 por ciento.

Gráfica 5. Estado civil de las personas encuestadas



Fuente: Elaboración propia con base a entrevistas con los titulares de las organizaciones estudiadas

El 49 por ciento de la población encuestada vive en hogares conformados por familias nucleares y el 16 por ciento como madres y/o padres solteros, con hijos en edad escolar, siendo éstos los principales dependientes económicos de las familias. Cabe destacar que los principales generadores de ingreso de las familias son las propias personas encuestadas, donde el 76 por ciento son mujeres, y el resto varones.

En relación con las condiciones laborales presentes en las agencias gubernamentales objeto de estudio, el universo encuestado declara que se trata de condiciones flexibles que permiten interacción entre los espacios de trabajo y la vida personal. Por ejemplo, de un 38 por ciento de quienes se han visto en la necesidad de llevar a sus hijos al trabajo por condiciones de horarios, sólo al 8 por ciento han recibido algún señalamiento por hacerlo.

Es importante señalar que en tanto los superiores jerárquicos aseguran que existe un equilibrio en su vida laboral y personal, el 47 por ciento del universo encuestado afirma que suele llevarse trabajo a su casa, el 72 por ciento dice haber tenido malestares físicos relacionados con el trabajo y un 45 por ciento sostiene que ha recibido reclamos por parte de la familia para compartir más tiempo con ellos. Paralelamente, el 65 por ciento afirma que recientemente ha descuidado sus relaciones familiares y personales por asuntos laborales.

4.2 Discriminación

Se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera (CEDAW, 1981).

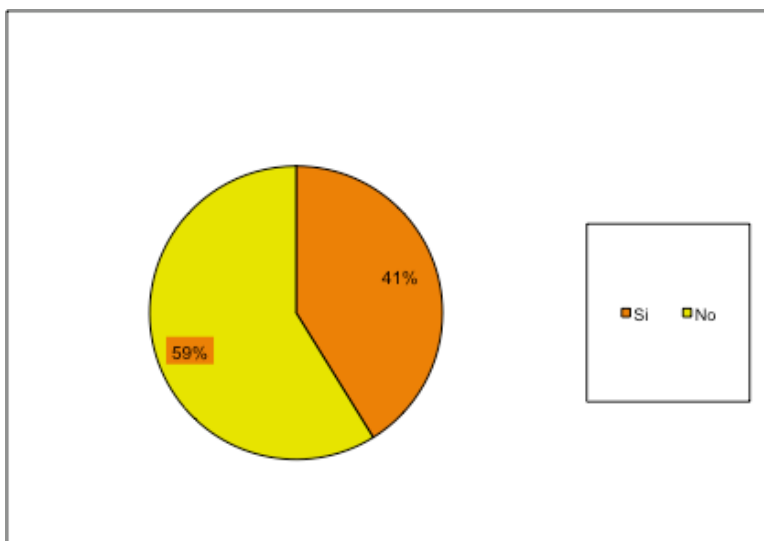
Del total de servidores públicos con los que se trabajó, el 47 por ciento afirma haberse sentido discriminado(a) en la dependencia donde labora, siendo la causa principal el sexo y la edad (27 y 20 por ciento respectivamente). Un 20 por ciento dice haber sido discriminado, más no declara la causa de dicho acto. Es pertinente decir que presuntamente un 61 por ciento de las personas que han ejercido actos de discriminación sobre otras han sido superiores jerárquicos, y en un 23 por ciento, compañeros de rango equivalente. Dicha actitud evidencia que a pesar de que los titulares enfatizan que no existen tales prácticas en sus dependencias.

A fin de mejorar la percepción en la materia y dotar de pleno vigor al texto constitucional, para abatir prácticas que si bien no son cotidianas si pueden ser frecuentes, cabría emprender acciones de capacitación, información y sanciones efectivas a fin de erradicar la discriminación.

4.3 Violencia laboral

La violencia en el trabajo de esta manera se considera como cualquier acto verbal o físico que tenga como objetivo el atentar contra la salud física o psicológica de una persona en el desempeño o en el transcurso a su trabajo (Waddington y Bull, 2005).

En tanto los titulares de las dependencias dicen desconocer que alguna persona ejerza violencia laboral sobre otra, el 34 por ciento del personal encuestado afirma que les son impuestas de manera regular tareas difíciles de cumplir en el plazo acordado, o que las condiciones en que se les solicita la información probablemente los induzcan al error, mientras que un 41 por ciento afirma que sus superiores ejercen presión a fin de generar estrés.



Gráfica 6. Presión laboral
Fuente: Elaboración propia.

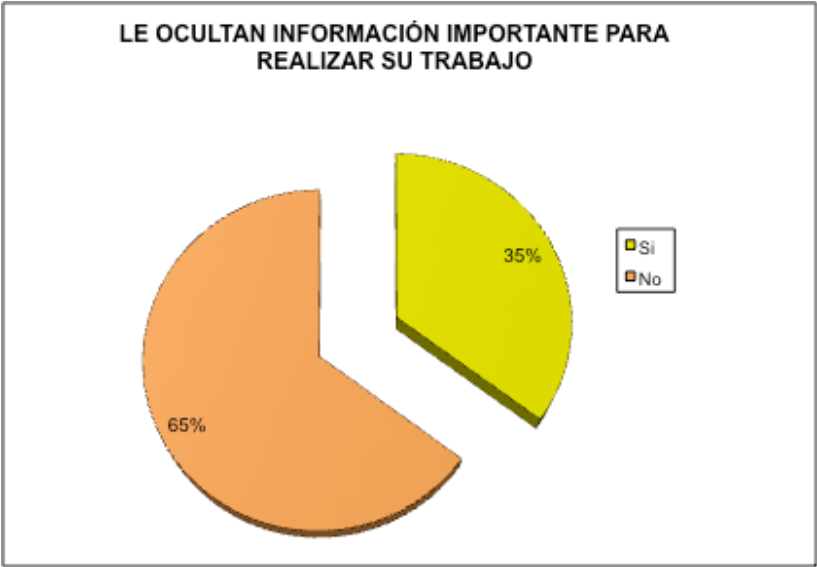
De manera paralela, un 48 por ciento manifiesta que sus compañeros(as) de trabajo suelen exagerar de manera injustificada errores o incidentes menores, lo cual deteriora su desempeño y relaciones laborales.

Sobre quienes fungen como intermediarios entre la persona que ejecuta las tareas y el superior jerárquico, un 21 por ciento afirma que los servidores públicos de que se trata restringen y limitan el acceso a sus superiores, lo que en el mediano y largo plazos de traduce en escasa comunicación con el personal y desconocimiento de su realidad cotidiana.

Otro acto de violencia laboral que ocurre en las organizaciones estudiadas fue el ocultamiento de información básica para la realización del trabajo (35 por ciento).

Gráfica 7. Ocultamiento de información

Fuente: Elaboración propia.

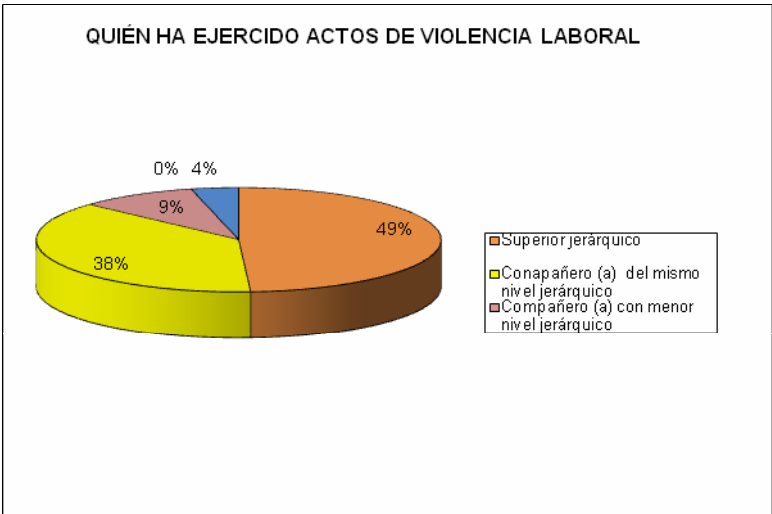


Otra manifestación de violencia laboral puede entenderse como el daño en las pertenencias y/o mobiliario para desarrollar las actividades cotidianas. Del universo encuestado, un 17 por ciento afirma que ha enfrentado dicha situación.

Al parecer actos de violencia explícita también han estado presentes en las agencias públicas objeto de examen; un 4 por ciento que afirma que ha recibido amenazas de violencia física en contra suya al interior de las instalaciones gubernamentales.

Se dice que la violencia laboral se ejerce principalmente por los superiores jerárquicos (49 por ciento) seguidos de los compañeros de oficina del mismo nivel jerárquico (38 por ciento).

Gráfica 8. Actos de violencia laboral



Actos de violencia

Fuente: Elaboración propia

Un 6 por ciento del total de encuestados(as) afirmó que alguna vez ha recibido comentarios negativos y amenazas mismas que tienen repercusiones en sus condiciones laborales.

Por consiguiente, cabe suponer que esta realidad existe no sólo en un plano interpersonal, sino también puede tener ramificaciones institucionales, lo que genera áreas de oportunidad de atención entre los tomadores de políticas, con acciones encaminadas a alentar la denuncia y sanción de tales actos.

4.4 Hostigamiento y acoso sexual

A efecto de acotar y entender dichos conceptos se entenderá por Acoso sexual: Es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007).

Hostigamiento sexual: Es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas de connotación lasciva relacionadas con la sexualidad (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2007).

Por estar relacionado con la vida privada de los sujetos suele dársele poca credibilidad al hostigamiento y al acoso sexual en los entornos laborales y en algunos casos se niega dicha realidad. Si bien sólo uno de los titulares de las dependencias estudiadas lo reconoce como parte integrante del contexto, el resto de los secretarios desconoce o afirma que no ocurre en las organizaciones a su cargo.

En contraste, la información obtenida revela una percepción distinta. Del total de trabajadores(as) que respondieron el ejercicio, un 17 por ciento afirmó que ha recibido comentarios no deseados por su apariencia física. Un porcentaje similar ha recibido suspiros y señales de carácter sexual que les incomoda.

En el 21 por ciento de las encuestas trabajadas se asegura que algún(a) compañero(a) de trabajo lo ha presionado para aceptar *invitaciones no deseadas* fuera del horario laboral.

Con el advenimiento de la tecnología a la vida cotidiana el hostigamiento laboral sea traducido en nuevos medios (uso del teléfono celular, mensajes al correo electrónico o empleo de otro tipo de mensajería electrónica de carácter privado); un 7 por ciento del universo explorado afirma que en su centro de trabajo al menos una vez ha enfrentado dicha situación.

No deja de ser digno de preocupación que mujeres y hombres puedan sufrir un menoscabo en su dignidad humana al violentarse sus derechos.

Se tiene la sospecha de que a pesar que la aplicación de los instrumentos fue anónima, existe una fracción encubierta significativa de personas que no se atrevieron a responder el reactivo. Los motivos son varios, pero puede sugerirse como hipótesis de trabajo el miedo de perder su fuente de empleo por denunciar actos de hostigamiento y acoso sexual.

De este modo, los titulares de las dependencias involucradas, en coordinación con el IMD, podrían diseñar y poner en práctica mecanismos de atención para erradicar dichas prácticas de la cultura institucional.

Conclusiones

Derivado del trabajo de investigación en campo se puede concluir que:

- Dadas las condiciones de trabajo en las que se desempeñan las mujeres, donde sólo un 32.2 por ciento son quienes generan empleos, supone una interesante área de oportunidad en la formulación y ejecución de políticas públicas para el Gobierno del Estado al momento de ejecutar el gasto público a fin de crear empleadoras que a su vez tengan la posibilidad de generar empleo a la población que lo requiere.
- Se considera que en el Estado de Durango la brecha salarial necesita no sólo esfuerzos monetarios, sino también institucionales para ser cerrada. De ahí que este es otro elemento en el cual líneas de estrategia y programas de acción innovadores por parte del Gobierno del Estado podrían revertir la brecha salarial.
- Paralelamente es necesario que la representatividad de los intereses de las mujeres en el terreno de lo laboral se encuentre en sus manos, dado que incluso el titular de la Secretaría del Trabajo reconoce y considera que este es una gran limitante al incorporar al terreno de lo institucional la realidad en la que trabajan las mujeres en el Estado.
- Derivado de la realidad en el Congreso del Estado, y en los municipios del Estado, se evidencian significativas áreas de oportunidad en materia de promoción de la actividad política para las mujeres. Entre otros instrumentos a explorar dentro del proceso político, podría considerarse la implantación de cuotas de observancia obligatoria entre los partidos políticos en la designación de candidatos a puestos de elección popular, y el diseño de políticas afirmativas para las mujeres al interior de la Administración Pública del Estado.

- En materia de prevención y erradicación de la violencia hacia las mujeres, las cifras antes expuestas muestran que las mujeres duranguenses pueden enfrentar situaciones importantes de violencia, puesto que las estadísticas superan la media nacional. Una vez más, esto supone espacios de oportunidad para la agenda pública, donde es concebible el diseño de un abanico de opciones por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado para mitigar la problemática de que se trata, particularmente en materia de procuración de justicia, atención a víctimas y establecimiento de redes institucionales de apoyo. Derivado de lo anterior, es la oportunidad de generar un modelo de atención y trabajo con varones agresores, dado que está demostrado que para dar atención integral al problema es pertinente trabajar con aquellos que generan, en la mayoría de las veces, el maltrato y las agresiones en contra de las mujeres e infantes.
- Si bien adoptar e impulsar una estrategia de género implica visibilizar las desigualdades en todos los ámbitos de la vida de los varones y mujeres, es necesario impulsar las acciones desde el más alto nivel como sería el caso del Plan Estatal de Desarrollo con un enfoque de género transversal. Si bien en el Estado de Durango operando el Programa Estatal para Garantizar la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en los Ámbitos Público y Privado éste no deja de ser agregado extemporáneo al documento rector de la política pública del Estado. Una veta de oportunidad es revisar e impulsar procesos de planeación de género de manera transversal en los instrumentos de políticas públicas como pudieran ser planes sectoriales y las reglas de operación, sólo por mencionar algunos.
- Es importante señalar que una política de transversalidad de género abarca los ámbitos internos y externos de las dependencias. Dada la realidad del Estado, donde los procesos de transversalidad son poco entendidos por los operadores de política públicas se presenta la oportunidad de impulsar un modelo de equidad de género que se adecue a la realidad de dicho diagnóstico.

- Se considera que en materia civil, el Estado de Durango cuenta con los instrumentos para enfrentar los índices de violencia. Sin embargo, es necesario alentar líneas de política entre la población abierta que tiendan a mejorar en el ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía, detectando y focalizando las acciones desagregadas por sexo.
- Derivado de las entrevistas con los titulares de las dependencias, los principales problemas que se mencionaron son la falta de sensibilidad y conocimiento sobre cómo aplicar los presupuestos *pro equidad* de género en las dependencias de los tres niveles de gobierno, pues esta perspectiva es enfocada únicamente a proyectos productivos y existe un alto grado de rigidez en las reglas de operación y en el proceso presupuestal.
- Se considera que algunas áreas de oportunidad detectadas a partir de las entrevistas con los Secretarios de las ocho dependencias estudiadas pudieran ser el impulso de algunas modificaciones a la legislación estatal y municipal.
- Se recomienda certificar la capacitación en género como un elemento indispensable para todos los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos.
- Sería deseable cabildear con el Congreso Local el impulso de un presupuesto estatal etiquetado y sensible a las necesidades de género.
- Reconociendo la realidad es necesario brindar certeza jurídica y presupuestal a las instancias municipales de las mujeres
- Se sugiere trabajar una política de conjunción de esfuerzos con la instancia estatal de la juventud.

- Sería pertinente el impulso de un proceso de armonización legislativa de las leyes Estatales con las leyes generales de Igualdad Entre Mujeres y Hombres y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y otros instrumentos legales.
- Se recomienda impulsar la creación de fideicomisos como acciones afirmativas, a efecto de que las mujeres que tengan posibilidades de acceder a recursos públicos lo hagan sin descuidar sus obligaciones domésticas y familiares.
- Es necesario generar acciones y mecanismos capacitación, información y sanciones efectivas a fin de erradicar la discriminación a lo interno de la Administración Pública del Estado.
- Dadas las condiciones reales en materia de violencia a nivel personal en las oficinas de gobierno en el Estado a pesar de que los titulares afirman no conocer hechos con este carácter, las personas entrevistadas afirman lo contrario, por lo que cabe suponer que esta realidad existe no sólo en un plano interpersonal, sino también puede tener ramificaciones institucionales, lo que genera áreas de oportunidad de atención entre los tomadores de políticas, con acciones encaminadas a alentar la denuncia y sanción de tales actos.
- Fundamentalmente se recomienda involucrar a los titulares de las dependencias involucradas, en coordinación con el IMD, para el diseño y puesta en práctica de mecanismos de atención para erradicar la violencia laboral hostigamiento y acoso sexual de la cultura institucional.
- Si bien adoptar e impulsar una estrategia de género implica visibilizar las desigualdades en todos los ámbitos de la vida de los varones y mujeres, es necesario impulsar las acciones desde el más alto nivel como sería el caso del

Plan Estatal de Desarrollo con un enfoque de género transversal. Si bien en el Estado de Durango operando el Programa Estatal para Garantizar la Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en los Ámbitos Público y Privado éste no deja de ser agregado extemporáneo al documento rector de la política pública del Estado. Una veta de oportunidad es revisar e impulsar procesos de planeación de género de manera transversal en los instrumentos de políticas públicas como pudieran ser planes sectoriales y las reglas de operación, sólo por mencionar algunos.

Índice de contenido

Presentación	i
Resumen ejecutivo	3
Capítulo I.- Contexto	4
1.1 Localización geográfica	5
1.2 Caracterización general de la población	5
1.3 Mujeres y grupos étnicos	6
1.4 Hogares y familias	7
1.5 Natalidad y esperanza de vida	8
1.6 Infancia y educación	8
1.7 Participación de las mujeres en actividades económicas	9
1.8 Migración	11
1.9 Participación política de las mujeres	11
1.10 Índice de desarrollo humano e índice relativo de género	12
1.11 Índice de competitividad social	14
1.12 Violencia hacia las mujeres	14
Capítulo 2.- Acciones desarrolladas para transversalizar e institucionalizar la perspectiva de género	16
2.1 Precisiones conceptuales	17
2.2 Antecedentes	19
2.3 Acciones tendientes a la transversalidad de género a nivel federal	21
2.4 Antecedentes de política sensibles a las condiciones de género en el Estado de Durango	23
2.5 Acciones tendientes a la transversalidad de género a nivel estatal	25
2.6 Realidad jurídica de las mujeres duranguenses	25
2.7 Mecanismos municipales para la atención de las mujeres en el Estado	27
Capítulo 3.- Avances en la construcción local de las políticas de igualdad de género	30
3.1 Precisiones conceptuales	31
3.2 Diseños federal y estatal para la igualdad de género y su diagnóstico en las dependencias en el Gobierno del Estado	32
3.3 Proceso de valoración de políticas públicas de los titulares de las dependencias	34
3.4 Acciones de sensibilización y capacitación en materia de género	34
3.5 Consideraciones	37
3.6 Propuestas y recomendaciones sobre políticas públicas en las dependencias diagnosticadas	38
3.7 Cuestionario y resultados	39
Capítulo 4.- Condiciones al interior de las dependencias estudiadas	45
4.1 Condiciones generales, espacios laborales, sociales y familiares	46
4.2 Discriminación	48
4.3 Violencia laboral	48
4.4 Hostigamiento y acoso sexual	51
Conclusiones	53
Índice de contenido	57
Índice de cuadros	58
Índice de gráficas	59

Índice de cuadros

Cuadro 1.- Población total del Estado	6
Cuadro 2.- Municipios con mayor densidad de población y promedio de edades en los mismos...	6
Cuadro 3.- Población hablante de lenguas indígenas por lengua	7
Cuadro 4.- Ingreso promedio de la población ocupada	10
Cuadro 5.- Municipios Duranguenses con IDH Alto	13
Cuadro 6. Tipología de la violencia hacia las mujeres en Durango 2006	15
Cuadro 7.- Mecanismos Municipales para Atención a las Mujeres	29
Cuadro 8.- Dependencias trabajadas	46

Índice de gráficas

Gráfica 1.- Sensibilización y capacitación en materia de género en las dependencias evaluadas	35
Gráfica 2.- Acciones de planeación en materia de género	40
Gráfica 3. Acciones de planeación en materia de género	42
Gráfica 4. Asignación de recursos públicos para ser ejecutados con enfoque de género	43
Gráfica 5. Estado civil de las personas encuestadas	47
Gráfica 6. Presión laboral	49
Gráfica 7. Ocultamiento de información	49
Gráfica 8. Actos de violencia laboral	50

Bibliografía

- .H. Congreso del Estado de Durango, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango*, Durango.
- .H. Congreso del Estado de Durango, *Código penal para el Estado Libre y Soberano de Durango*, Durango
- .H. Congreso del Estado de Durango, *Código civil para el estado de Durango*, Durango
- Diario Oficial de la Federación, (2001), *Ley del Instituto Nacional de las Mujeres*, Talleres Gráficos de la Nación, 12 enero, México
- Foro Nacional de Presupuestos para la igualdad entre Mujeres y Hombres. Cámara de Diputados LX Legislatura. México D.F. 2007.
- Instituto Nacional de de Estadística, Geografía e Informática, *II Censo de Población y Vivienda, 2005*, México
- _____, *Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 2004 a 2007*, México
- _____, *Hombres y Mujeres en México 2008*. México
- Gobierno del Estado de Durango, *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2006*, Durango, México, 2006.
- Inmujeres-INEGI-UNIFEM-FEVIM-CEFEMIN, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2006*.
- PARSONS, W. *Política y Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. México. FLACSO 2007.
- Presidencia de la República, (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México*, PNUD, 2006
- _____, *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006- 2007*, PNUD,
- _____, *Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (OINDH), Índice de Competitividad Social*, PNUD, 2007.
- _____, *Cómo elaborar una estrategia de género para las oficinas de país*, El Salvador, 2004.
- REES, Teresa, “Gender mainstreaming, mal apropiado y mal entendido”, ponencia presentada el 21 febrero de 2002, Universidad de Estocolmo .
- Secretaria del Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría de Productividad Laboral, *Información laboral 2008*, Durango, México, 2008.

- WALBY, Sylvia, "The European Union and Gender Equality: Emergent Varieties of Gender Regime", *Social Politics*, No. 11, Oxford Journals online, Oxford, 2004
-