



INMUZA
Instituto para las
Mujeres Zacatecanas

EVALUACIÓN DE RELEVANCIA, EFICIENCIA, EFICACIA Y SOSTENIBILIDAD DEL MODELO DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS

INFORME FINAL

Equipo principal de Investigación:

Coordinadora: Martha Fabiola Zermeño Núñez

Investigadora: Daniela Cerva Cerna

Investigadora: Maylí Sepúlveda Toledo

Asistente de investigación: Mario Yadín Zermeño

Asistente de Investigación: Yoali Pérez Montesinos

Apoyo logístico: Xitlali Villanueva

ENERO DE 2011

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN.	8
MARCO CONTEXTUAL	18
INTRODUCCIÓN AL MEGGEZ	29
MARCO NORMATIVO Y LEGAL	29
El modelo de equidad de género del gobierno del estado de zacatecas (MEGGEZ)	38
MARCO CONCEPTUAL: TRANSVERSALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA	
PERSPECTIVA DE GÉNERO	45
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR DIMENSIONES DE ANÁLISIS.	64
1) Pertinencia y Coherencia:	64
2) Eficacia:	101
3) Eficiencia	184
4) Sostenibilidad:	193
5) Apropiación:	220
6) Aprendizajes y Buenas prácticas sobre estrategias seguidas.	246
CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS	263
Conclusiones generales	283
RECOMENDACIONES	286
Bibliografía	295

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Leyes estatales que retoman el principio de equidad entre los géneros.....	29
Tabla 2. Secciones que integran el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas	42
Tabla 3. Dependencias certificadas en el marco del Modelo, por año	43
Tabla 4. Beneficios de un sistema de gestión basado en la equidad de género.....	59
Tabla 5. Principales fortalezas y carencias del MEGGEZ	67
Tabla 6. Coherencia de los requisitos del MEGGEZ con las estrategias del PED.....	70
Tabla 7. Análisis de los requisitos del primer objetivo del MEGGEZ ¿Son realistas y concretos?	74
Tabla 8. Análisis de los requisitos vinculador al segundo objetivo de la PEGGEZ ¿Son realistas y concretos?	76
Tabla 9. Comparativo	82
Tabla 10. Situación en materia de indicadores del conjunto de dependencias	92
Tabla 11. Planeación del sistema de gestión de equidad de género Administración del sistema de gestión Cumplimiento y calidad	104
Tabla 12. Planeación del sistema de gestión de equidad de género Organización y recursos Cumplimiento y calidad	107
Tabla 13. Políticas Públicas con Perspectiva de Género Planeación de Políticas Públicas con Perspectiva de Género Cumplimiento y calidad	110
Tabla 14. Políticas públicas con perspectiva de género Aplicación de las políticas públicas con perspectiva de género Cumplimiento y calidad	113
Tabla 15. Políticas públicas con perspectiva de género Seguimiento de las políticas públicas con perspectiva de género Cumplimiento y calidad	114
Tabla 16. Políticas públicas con perspectiva de género Acciones de mejora en las políticas públicas de género Cumplimiento y calidad	115
Tabla 17. Instancias del Gobierno del Estado con equidad de género Planeación de la equidad de género en las instancias del Gobierno del Estado Cumplimiento y calidad	115
Tabla 18. Instancias del Gobierno con equidad de género Aplicación de la equidad de género en las Instancias del Gobierno del Estado Cumplimiento y calidad	120
Tabla 19. Seguimiento al sistema de gestión de equidad de género Medición de análisis y datos Cumplimiento y calidad	129

Tabla 20. Seguimiento al sistema de gestión de equidad de género	
Auditorías internas	
Cumplimiento y calidad	131
Tabla 21. Seguimiento al sistema de gestión de equidad de género	
Revisión directiva	
Cumplimiento y calidad	131
Tabla 22. Mejora al sistema de gestión de equidad de género	
Acciones correctiva	
Cumplimiento y calidad	132
Tabla 23. Mejoras al sistema de gestión de equidad de género	
Acciones preventivas	
Cumplimiento y calidad	133
Tabla 24. Mejora del sistema de gestión de equidad de género	
Mejora continua del MEGGEZ	
Cumplimiento y calidad	134
Tabla 25. Cumplimiento por grupo de dependencias	139
Tabla 26. Presupuesto autorizado a Políticas Públicas de Equidad de Género	
Gobierno del Estado de Zacatecas	180
Tabla 27. Sistemas de gestión y/o certificación en género	257

PRESENTACIÓN

Para lograr la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres es preciso implementar una serie de mecanismos y acciones estratégicas desde diferentes espacios sociales. El objetivo es erradicar aquellos factores, condiciones o estereotipos que generan desigualdad o jerarquías entre las personas en función de su sexo y que impactan, entre otros ámbitos, en el ejercicio de los derechos y el acceso a oportunidades de desarrollo.

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

Las acciones que se emprendan desde distintos órganos del Estado pueden impulsar avances en la igualdad o, por el contrario, si son indiferentes al género, pueden perpetuar o incluso profundizar la inequidad. Por ello la incorporación de la perspectiva de género en los órganos del Estado constituye una directriz estratégica que prescriben diversos instrumentos de derecho internacional suscritos por nuestro país.

En este marco, México ha experimentado avances importantes en los últimos años en el terreno de la institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género (PG). La administración pública federal (APF), así como las estatales (APE) y, en algunos casos, las municipales, han emprendido acciones estratégicas para avanzar en el proceso de incorporar la PG en su cultura organizacional, en el clima laboral de sus dependencias, en el trato y servicio a la ciudadanía, así como en la formulación de políticas públicas que buscan eliminar las desigualdades de género sobre la base de la participación de la ciudadanía y la distribución equitativa de los beneficios que signifique la puesta en marcha de los programas de atención.

En el caso específico del Estado de Zacatecas, en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, se estableció que funcionarios y funcionarias de todos los niveles, así como sus subordinados, debían desempeñar sus labores respetando y haciendo cumplir las políticas en equidad de género, de

igual manera se asumió el compromiso de que la perspectiva de género se integrara de manera continua, permanente y transversal en la gestión institucional.

La dependencia encargada de llevar a cabo este trabajo fue el Instituto para las Mujeres Zacatecanas (INMUZA) y la herramienta que se diseñó para ello fue el Modelo de Equidad de Género del Estado de Zacatecas (en adelante MEGGEZ o el Modelo), que se define como un modelo de planeación de equidad de género en la administración pública del Estado, que incluye el proceso de transversalización, así como la certificación de la calidad del proceso. Dicho Modelo fue creado en 2007 y se establece su obligatoriedad en la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del estado de Zacatecas, en el 2008.

El PNUD México, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de Capacidades para la implementación de la legislación nacional sobre igualdad de género y no violencia contra las mujeres en México”, tuvo el interés en llevar a cabo una evaluación externa al MEGGEZ con la finalidad de fortalecer su diseño, implementación y resultados.

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

Para una mayor comprensión y facilidad en la lectura, los resultados obtenidos se presentan integrados por dimensión o eje de análisis. Es decir, que se muestran los resultados y hallazgos para cada una de las dimensiones de análisis de manera integral, no por dependencia, aunque el análisis implicó la realización de una investigación detallada de la información generada en cada una de éstas.

Con base en lo anterior, los contenidos del presente documento están organizados en tres grandes bloques. El primero describe los objetivos y el marco metodológico de la evaluación, el contexto de la problemática en la que se centra el análisis, y el andamiaje teórico y conceptual que sustenta el estudio. En el segundo bloque se presentan los hallazgos obtenidos en la evaluación de las 5 dimensiones de análisis; y en el último bloque de apartados la o el lector encontrará los aprendizajes, conclusiones y recomendaciones. Al final se agregaron 10 anexos que aportan información estadística y metodológica que se utilizó durante la investigación, y que se considera

relevante porque es útil para consultar detalles o abundar en datos específicos. Los tres bloques comprenden los siguientes apartados:

- Objetivos y Metodología de la Evaluación
- Antecedentes
- Introducción al Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas
- Marco conceptual: Institucionalización y transversalización de la perspectiva de género
- Resultados de la evaluación por dimensiones de análisis.
 1. Coherencia y pertinencia
 2. Eficacia
 3. Eficiencia
 4. Sostenibilidad
 5. Apropiación
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre estrategias seguidas a nivel nacional e internacional
- Conclusiones y Lecciones aprendidas.
- Recomendaciones.
- Bibliografía
- Anexos
 - Anexo I. Plan de trabajo
 - Anexo II. Políticas Públicas Externas
 - Anexo III. Análisis de los grupos focales
 - Anexo IV. Matriz de documentación proporcionada por las dependencias
 - Anexo V. Requisitos del MEGGEZ
 - Anexo VI. Matriz de calidad
 - Anexo VII. Matriz Global
 - Anexo VIII. Matriz de cumplimiento
 - Anexo IX. Revisión de Indicadores
 - Anexo X. Indicadores
 - Anexo XI. Desglose presupuestal del MEGGEZ
 - Anexo XII. Reporte de trabajo en campo

OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN.

En apego a los Términos de Referencia emitidos por el PNUD, la investigación se dirigió a valorar la congruencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y apropiación del Modelo, con la finalidad de aportar elementos que contribuyan a la reflexión acerca de las mejores prácticas y estrategias para avanzar en la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas.

Los objetivos de la evaluación son:

General

Evaluar el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ) verificando cualitativa y cuantitativamente la eficiencia, eficacia, sostenibilidad y apropiación del mismo, con el fin de fortalecer la transformación de la cultura organizacional, el clima laboral y los servicios proporcionados por 31 dependencias de la Administración Pública Estatal que han participado en la adopción del modelo.

Particulares

- Identificar factores que han favorecido u obstaculizado la implementación y resultados del MEGGEZ, con la finalidad de destacar aprendizajes y retos.
- Identificar lecciones que contribuyan a enriquecer los modelos para avanzar en la institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en las instancias de gobierno y las políticas públicas incluso en otros contextos.

La evaluación consideró como universo de estudio a 31 dependencias del Gobierno del estado de Zacatecas, que han sido Certificadas en el marco del Modelo¹. A fin de cumplir con los objetivos

¹ Grupo 1 (2007) Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER); Secretaría de Finanzas (SEFIN); Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO); Contraloría Interna; Oficialía Mayor; Instituto de la Juventud Zacatecana (INJUZAC); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTEZAC); Comisión Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (CEISD); Instituto para las Mujeres Zacatecas (INMUZA). Grupo 2 (2008) Secretaría Particular de Gobierno, Servicios de Salud en Zacatecas (SSZ); Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEZAC); Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF); Procuraduría General de Justicia (PGJ); Secretaría de Turismo (SECTUR); Secretaría de Educación y Cultura (La SEC obtendrá su certificación en 2 años); Instituto de Desarrollo Artesanal (IDEAZ); Instituto Zacatecano de Cultura (IZC); Consejo Promotor de la

señalados, la evaluación se llevó a cabo a partir del abordaje de 5 dimensiones o ejes, los cuales fueron analizados por medio de la respuesta a preguntas que sirvieron de guía para profundizar en los contenidos sustantivos de cada uno.

Las dimensiones o ejes definidos son:

- 1) Pertinencia y Coherencia.**
- 2) Eficacia.**
- 3) Eficiencia.**
- 4) Sostenibilidad.**
- 5) Apropiación.**

A continuación se muestran dichas dimensiones, con sus respectivas definiciones, así como las preguntas guía en cada caso:

1) Pertinencia y Coherencia:

Esta dimensión se orienta a evaluar el diseño del Modelo, es decir, valorar las definiciones sustantivas de la acción pública y analizar la pertinencia y coherencia existente entre las normas, objetivos y medios que la rigen y orientan.

Para fines de la presente evaluación se entendió la pertinencia como lo apropiado de la selección de la estrategia pública para contribuir a resolver la necesidad o problema social que le da origen. En este sentido, de manera particular se valoró si es adecuada la definición institucional de implementar el Modelo de Equidad de Género en el estado como estrategia pública para contribuir de manera sustantiva a resolver el problema de la desigualdad de género.

La coherencia se entendió como la alineación que existe entre la base normativa, conceptual e instrumental del Modelo; así como la lógica secuencial entre los distintos niveles que conforman

Vivienda (COPROVI); Instituto Estatal de Migración (IEM); Consejo Zacatecano de Ciencia y Tecnología (COZCyT); Instituto de Ecología y Medio Ambiente (IEMAZ); Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas (JPCMyZTEZ); Coordinación de Comunicación Social. Grupo 3 (2009) Secretaría General de Gobierno; Coordinación General de Justicia; Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas; Instituto del Deporte; Secretaría de Obras Públicas; Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado; Junta Estatal de Caminos; Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas.

su andamiaje: identificación del problema, definición de objetivos, productos o servicios a generar, actividades consideradas para su ejecución e instrumentos de evaluación y seguimiento.

En esta dimensión se consideraron dos tópicos de estudio:

- El diseño del Modelo
- El sistema de seguimiento y evaluación (SGEG)

Preguntas:

Las preguntas que guiaron el análisis en esta dimensión son:

- **Diseño:**

¿El MEGGEZ es una estrategia pertinente para atender la problemática social que le da origen?

¿El Modelo está alineado o es coherente con el marco normativo, legal e institucional que rige a las dependencias de la APE?

¿El modelo es coherente con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo?

¿Son realistas y concretos los objetivos y resultados esperados del Modelo?

¿Los requisitos y actividades del Modelo son consistentes, adecuados y suficientes para lograr los objetivos y resultados?

¿El diseño del MEGGEZ es consistente con la realidad institucional de las dependencias de Gobierno del estado?

¿Existe coherencia entre la propuesta del MEGGEZ con las agendas o planes de desarrollo de las distintas instituciones involucradas?

¿Es suficiente la definición de los actores participantes para garantizar la implementación del modelo? ¿El modelo responde a las necesidades de los actores clave?

¿Complementa la intervención a otras estrategias o programas aplicados en el mismo territorio, sector o población objetivo, dirigidas a promover la equidad de género y la gobernabilidad democrática?

- **Seguimiento y evaluación:**

¿Los indicadores definidos, permiten una adecuada medición del avance hacia los resultados esperados?

¿Cuál es la pertinencia y utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación del Modelo?

¿Qué tan pertinente ha sido el proceso de auditorías de certificación en la adecuación y mejora del Modelo?

¿Qué elementos deben ser fortalecidos para generar las bases que permitan la evaluación del impacto del MEGGEZ a futuro?

2) Eficacia:

Se entiende por eficacia el grado de cumplimiento de objetivos y resultados esperados, así como valoración de resultados generados no esperados.

Además de analizar el cumplimiento de los objetivos y resultados, en esta dimensión se hará una valoración de los factores que han contribuido a ello, así como aquellos elementos que han representado un obstáculo o reto a vencer.

Preguntas:

Las preguntas que guiaron el análisis en esta dimensión son:

- Resultados generales:

¿En qué medida se han alcanzado los resultados?

¿Cuál ha sido el progreso, en términos cualitativos y cuantitativos, en los resultados?

¿Cuál ha sido el avance en los indicadores previstos?

¿Cuáles fueron los factores internos y externos que han influido en el logro o no de los resultados?

¿Se han logrado los efectos previstos?

- Resultados específicos:

¿El MEGGEZ ha contribuido a una mayor existencia de políticas y programas públicos y a una mayor asignación de recursos a favor de la equidad de género y los derechos de las mujeres?

¿El programa ha contribuido a que haya un aumento en la participación de las mujeres y las organizaciones de base en la toma de decisiones relacionadas con los programas y el presupuesto (*como un resultado no previsto*)? (planificación, asignación de recursos, implementación y monitoreo)

3) Eficiencia:

En la dimensión de eficiencia se valoró la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados (resultados alcanzados) y los insumos o recursos utilizados. En este caso específico interesó valorar si la cantidad de recursos financieros y humanos puestos a disposición para la implementación del modelo han sido adecuados para alcanzar los resultados esperados.

Preguntas:

Las preguntas que guiaron el análisis en esta dimensión son:

¿Los recursos financieros destinados a la implementación, seguimiento y evaluación del MEGGEZ son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?

¿Los recursos humanos destinados a la implementación, seguimiento y evaluación del MEGGEZ son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?

4) Sostenibilidad:

La sostenibilidad refiere al proceso de institucionalización de la perspectiva de género, en el cual se evalúa el nivel de incorporación del enfoque de género tanto en las prácticas y rutinas del quehacer público, como en el marco legal y normativo de las dependencias que han adoptado el Modelo. El objetivo a cumplir para garantizar la sostenibilidad del Modelo es pasar de los compromisos individuales necesarios para su puesta en marcha, a su anclaje organizacional, lo cual ofrece las condiciones necesarias para su permanencia.

Desde este enfoque, este eje refiere a cambios sustantivos en el funcionamiento cotidiano de las dependencias que se sostienen en el tiempo y que forman parte del quehacer y las rutinas organizacionales, independientemente de las coyunturas políticas o de cambio de gobierno. Por lo

cual cobra especial relevancia el momento en el cual se llevará a cabo la presente evaluación, en el que está reciente el cambio en el Gobierno estatal, lo cual nos da la oportunidad de observar de primera mano los efectos en la aplicación del Modelo de un cambio en el escenario político del estado.

Convencionalmente² los aspectos utilizados para medir la institucionalización de la perspectiva de género son: la voluntad política, entendida como las acciones concretas llevadas a cabo por la máxima autoridad; implementación de políticas específicas de acción afirmativa al interior de la organización como al exterior en el caso de política públicas; la distribución presupuestaria con enfoque de género y los recursos específicos; los cambios legales y normativos; la participación de los miembros de la organización en la identificación de problemas, así como de la sociedad civil o grupos organizados; la creación de una Unidad de Género dentro de la dependencia, con atribuciones y presupuesto propio; la definición de responsabilidades claras en la implementación de las acciones para la equidad, y un sistema de seguimiento y control destinado a la rendición de cuentas.

Tomando en cuenta estos aspectos, la valoración global de esta dimensión implicó la respuesta a preguntas específicas, así como el análisis de las respuestas elaboradas a preguntas de las otras dimensiones. El supuesto que está detrás es que una estrategia de intervención como lo es el MEGGEZ asegura la institucionalización de la política pública de género cuando todos estos criterios están operando, con distintos niveles de profundidad durante el proceso. Es decir, la sostenibilidad está vinculada a la eficacia, eficiencia, diseño y apropiación del mismo Modelo.

Preguntas:

Las preguntas que guiaron el análisis en esta dimensión son:

¿Es adecuada la estructura institucional y gestión del programa (regional) para el logro de los resultados del MEGGEZ? (¿El Modelo incluye claramente las atribuciones, condiciones, incentivos y sanciones para que el Comité ejerza su mandato?)

² Entre otros: Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “Buenas prácticas”. Informe final de las actividades del grupo de especialistas en Mainstreaming. Estrasburgo, Mayo de 1998, Madrid 1999. Instituto de la Mujer. „Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica, Sylvia Walby, Universidad de Leeds, Inglaterra, Reino Unido. Andalucía, 26 y 27 octubre 2004., Levy, Karen (1996) The Process of institutionalising Gender in policy and planning: The Web of institutionalisation, Working Paper N° 74, University College London.

¿El diseño y aplicación del modelo actúa en sinergia con la estructura de las dependencias de gobierno?

¿Se ha integrado el modelo en la estructura de los POA de cada dependencia? ¿En qué nivel?

¿La responsabilidad en la aplicación del modelo se ha asumido de manera institucional o descansa en las personas responsables del área correspondiente (o encargado responsable)?

¿Qué medidas relacionadas con el MEGGEZ se han institucionalizado para garantizar la sostenibilidad de las actividades/logros? ¿Cuáles han sido los elementos que han posibilitado dicha institucionalización?

¿Cuáles son los principales factores que están influyendo en el logro o no logro de la sostenibilidad del proyecto?

¿Existe una estrategia de salida claramente definida y en qué medida la misma contribuye a la sostenibilidad?

¿Se ha influido o se está influyendo positivamente sobre la capacidad institucional de las contrapartes y cuáles han sido las estrategias más exitosas para ello?

¿Las instituciones cuentan con capacidad para el diseño y elaboración de diagnósticos internos y externos? ¿Se contó con consultoría o asesoría externa?

¿Se han desarrollado mecanismos para formación que doten de capacidades técnicas al personal? Aplicación de las capacidades en práctica

¿Existen Manuales de formación que sean extensivos a todos los agentes derivados del Modelo?

5) Apropriación:

Para fines de la presente evaluación, por apropiación se entenderá el grado de adhesión, entendimiento y legitimación del Modelo en los actores involucrados. En este sentido, para evaluar la apropiación el referente serán los/as agentes involucrados/as en la puesta en marcha del Modelo. En función de su posición institucional, se analizará la apropiación través de una aproximación cualitativa que recupere la construcción de significados compartidos y representaciones sociales.

La carencia o debilidad en el manejo de conocimientos suficientes sobre la problemática de la igualdad de género en aquellos actores que no son especialistas en temas de género, puede indicar la falta de una comprensión adecuada para implementar las estrategias del Modelo lo que conduciría a la reproducción del *statu quo* y por tanto, indicaría bajos niveles de apropiación del Modelo.

Los tópicos centrales a evaluar en esta dimensión fueron:

- Los procesos de aprendizaje³ para desarrollar la capacidad de poner en práctica las estrategias del Modelo.
- La valoración que hacen los actores de su capacidad de influencia política y técnica para aplicar el Modelo en los procesos de la organización.
- El papel desempeñado por el mecanismo de Género (INMUZA).
- El papel desempeñado por los Comités de Género.

Preguntas:

Las preguntas que guiaron el análisis en esta dimensión son:

¿Existe claridad en las dependencias respecto de quiénes son los actores que desempeñan un papel en el Modelo y cuáles son sus atribuciones y responsabilidades?

¿Cuál es la percepción de los agentes sobre el liderazgo del INMUZA en la puesta en marcha del Modelo?

¿Cuál es la valoración sobre el nivel de la asesoría recibida?

¿Cuál ha sido el nivel de entendimiento de los actores instituciones de la perspectiva de género, como consecuencia de la acción del proyecto?

³ Los actores normalmente involucrados en los procesos políticos tienen que aprender a detectar los problemas de género y a desarrollar políticas que los tengan en cuenta. La sensibilización y los cursos de formación se deben orientar la transferencia de conocimiento especializado, deberían comenzar al más alto nivel enfocándose inicialmente en la toma de conciencia, pasando por los cuadros intermedios vinculándolo con poner en práctica el Modelo e integrándolo dentro de su propio trabajo. Los buenos procesos de capacitación tienen que estar enraizados en gente estimulada a participar en ellos, apropiarse de los contenidos y aplicarlos. Si no se logra esto, entonces las capacitaciones se transforman en procesos donde el que capacita se ve forzado a convencer a los integrantes de la capacitación y no a construir procesos maduros en los que cada parte tome una responsabilidad

¿Cuál ha sido el nivel de aceptación de los actores instituciones de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en su quehacer público?

¿Cuál es el nivel de conocimiento de los actores institucionales de la situación de las mujeres y las brechas de género en el Estado dada la aplicación del Modelo?

En relación a la participación de los funcionarios/as de alto nivel, ¿han estado involucrados en los procesos y han sido informados sobre los resultados de los mismos?

¿Cómo se ha desarrollado la gestión del Comité de Equidad y cómo es valorado (recibido) e integrado su trabajo dentro de la dependencia?

¿Dispone el Comité de un conocimiento detallado sobre las relaciones de género al interior y exterior de la dependencia?

¿Cómo se ha desarrollado la formación y habilitación profesional de los agentes en materia de género?

¿En qué medida se involucran los actores institucionales en la aplicación y gestión de la intervención y cómo contribuye esto o no a la sostenibilidad y efectividad del MEGGEZ?

¿Han encontrado dificultades los actores (mujeres/hombres) para vincularse y participar en las actividades de la intervención?

¿Existen cambios en la percepción que hombres y mujeres en la dependencia tienen sobre las brechas de género a partir de la implementación del Modelo?

¿Cuál es la percepción sobre los incentivos institucionales que implica la aplicación del Modelo?

¿Cuáles han sido los principales factores que contribuyeron a construir buenas alianzas entre todos los actores?

¿Cuál es la percepción de nivel de compromiso del Titular de la dependencia en la implementación del Modelo?

Se desarrolló un último eje de análisis a fin de ubicar los aprendizajes y buenas prácticas sobre estrategias seguidas a nivel nacional e internacional:

¿Qué prácticas desarrolladas por experiencias nacionales o internacionales han contribuido o pueden contribuir a fortalecer a las demás en el marco del programa?

Método de Trabajo

Para el desarrollo de la evaluación fue necesaria la realización tanto de trabajo de gabinete como de campo. De tal forma que el soporte para responder a las preguntas guía provino tanto del análisis documental, como de la información obtenida en campo a partir de la aplicación de entrevistas y la realización de grupos focales. En el Anexo III se muestran a detalle las herramientas e instrumentos metodológicos utilizados tanto para la realización del trabajo de gabinete, como para el trabajo en campo.

Por su parte, en el Anexo XII se presenta el reporte de trabajo en campo, con la información referente a las entrevistas y grupos focales realizadas y en el Anexo IV se muestra el listado de información consultada.

Antes de presentar los resultados es importante subrayar que el análisis documental se hizo con base en la información proporcionada a esta consultora por las dependencias certificadas a través del INMUZA.

MARCO CONTEXTUAL

Es cada vez más aceptada la convicción de que el avance en las condiciones de vida de las mujeres contribuye al progreso de las sociedades. No obstante ello y pese a logros importantes en la materia, en la mayor parte del planeta las mujeres siguen viviendo en condiciones de desventaja. Como señala Martha Nussbaum, en ningún país del mundo las mujeres son tratadas tan bien como los hombres, sus niveles de ingreso, educación, salud, autonomía, libertad son menores...”Las mujeres carecen de un apoyo esencial para llevar una vida plenamente humana. Esa falta de apoyo se debe a menudo solo por el hecho de ser mujeres. De este modo, aún cuando vivan en una democracia constitucional (...) en la cual, en teoría, gozan de igualdad, en realidad son ciudadanos de segunda clase”⁴.

En una investigación reciente, Sandra Serrano⁵ señala que no obstante los avances logrados en materia de derecho internacional de los derechos humanos, ha sido en las últimas tres décadas cuando se han ido incorporando los derechos humanos específicos de las mujeres a este marco jurídico. En gran parte ello se debe a factores culturales y a la aparente *neutralidad* con que este andamiaje normativo fue elaborado. Al respecto, Serrano aclara que

“...los derechos humanos son iguales para todos, al menos formalmente, pero se requiere de su especificidad para hacer visible la distinta forma en que impactan las violaciones a unas y otras personas. Cuando se habla de derechos humanos de las mujeres no se trata de establecer un catálogo distinto de derechos sino de hacer visibles los aspectos en que se ven más desfavorecidas o que requieren mayor atención. Por ello, no resulta redundante hablar de derechos humanos de las mujeres, si se trata de hacer hincapié en las diferencias para lograr la igualdad, en el plano formal y material, entre hombres y mujeres”⁶

En un primer período que va hasta principios de la década de los 70 del siglo pasado, los instrumentos internacionales promovidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la

⁴ Nussbaum, Martha, *Las mujeres y el desarrollo*. Herder, España, Barcelona, 2002.

⁵ Serrano, Sandra, “Igualdad de género y derechos políticos de la mujer en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”

⁶ Ibidem.

Organización de Estados Americanos (OEA) hicieron énfasis en la igualdad formal o de *jure*⁷ entre mujeres y hombres. Fue a partir de 1979 cuando se comenzó a incorporar en estos acuerdos y tratados internacionales la perspectiva de género⁸.

En efecto, en la Convención Sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW⁹), aprobada por la ONU en 1979, se reconocieron los derechos específicos de las mujeres y se centró la atención en combatir la discriminación en los distintos ámbitos de las esferas pública y privada. Asimismo, en la CEDAW se estableció que la desigualdad entre los géneros es resultado de la discriminación contra la mujer¹⁰, y se instó a los Estados a poner en marcha distintas medidas para eliminar tal discriminación, que en adelante serían objeto de seguimiento a través de informes periódicos.

⁷ “...a pesar de que en la Carta, en la Declaración Universal y en todos los subsiguientes tratados internacionales se estableció el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, la misma no se logró porque el concepto clásico de igualdad como un dato fáctico seguía prevaleciendo. La mayoría de los Estados creían que con declarar la igualdad en sus constituciones y leyes bastaba. Ante esta forma de entender la igualdad y para avanzar más allá de las convenciones existentes que declaraban la igualdad y prohibían la discriminación basada en el sexo, así como para ir más allá de las convenciones relativas a formas concretas de discriminación contra las mujeres, la CEDAW fue ideada de modo que prohibiera la discriminación contra las mujeres en todas sus formas y manifestaciones, ya sea de hecho o en la legislación, obligando a los Estados que la ratificaran a tomar medidas concretas para lograr el objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres.” Facio, Alda, “Igualdad en la CEDAW; 30 años de desarrollo de un derecho clave para las mujeres”, Noviembre 2009, <http://www.unifem.org.mx/un/documents/cendoc/cedaw/cedaw02.pdf>

⁸ “...la evolución del concepto de equidad de género atestigua una dialéctica de intensa interrelación entre la progresiva influencia de un expansivo movimiento social globalizado, dinámico y decidido a la modificación de las relaciones desiguales entre los sexos, por un lado, y la vigorosa elaboración teórica que permitió el descubrimiento y visibilización de la opresión femenina, la identificación de sus variadas y complejas expresiones, la precisión de estrategias de empoderamiento y la reconceptualización de categorías tan significativas para las sociedades y las ciencias sociales como son lo privado y lo público, el poder, lo político, la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos. Situado en el complejo tejido de las relaciones sociales, dicho concepto remite al campo de la justicia por ser una vía de la realización de la libertad y la igualdad (...) Pero a diferencia de este fin social de las sociedades liberales (...) la equidad incorpora la noción de la diferencia biológica y sociocultural, el reconocimiento social de ésta y la consiguiente formulación de políticas positivas transitorias como prerrequisito para establecer las condiciones de igualdad.” Maier, Elizabeth, “Convenios internacionales y equidad de género: un análisis de los compromisos adquiridos por México”, en: *Papeles de población*, julio-septiembre, No. 53, UAEM, pp. 175-202.

⁹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

¹⁰ *Empoderadas e iguales. Estrategia de igualdad de género 2008-2011*. Nueva York, PNUD, 2008, pp12

En 1999 –dos décadas después– se aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, mediante el cual se abrió la posibilidad de presentar quejas individuales o promover investigaciones por violaciones a los derechos humanos de las mujeres protegidos por la Convención. Ello significó contar con una instancia especializada que desde el ámbito internacional pudiera intervenir en caso de violación de los derechos específicos de las mujeres.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en China en 1995, cerca de 10 mil representantes de 189 gobiernos adoptaron la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. En estos documentos se identificaron con toda claridad los principales obstáculos que enfrentan las mujeres para el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad, los cuales se aglutinaron en 12 temas de atención prioritaria antes del año 2000¹¹.

Para cada uno de ellos, se establecieron acciones específicas a desarrollar en el plano nacional, regional e internacional, por los gobiernos y sus instituciones. Cabe destacar que en la Plataforma, además de quedar reconocido de manera explícita y contundente que los derechos de las mujeres son derechos humanos, los gobiernos se comprometieron “a garantizar que todas nuestras políticas y programas reflejen una perspectiva de género”¹². Para ello se definieron mecanismos específicos para incorporar este enfoque “en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales”¹³

Entre las medidas a adoptar por los gobiernos se encontraban:

- Antes de tomar decisiones de política pública analizar sus repercusiones en mujeres y hombres.
- Evaluar la repercusión de las políticas de empleo e ingresos a fin de garantizar que las mujeres sean las beneficiarias directas del desarrollo

¹¹ Pobreza; acceso desigual a la educación e insuficiencia de las oportunidades educacionales; salud; violencia; efectos de los conflictos armados en la mujer; desigualdad para la participación de las mujeres en la política económica y el proceso de producción; desigualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones; falta de mecanismos para promover el adelanto de las mujeres; los derechos humanos de la mujer; medios de comunicación y promoción de la contribución de las mujeres a la sociedad; falta de reconocimiento y apoyo para reconocer el aporte de las mujeres a la gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; derechos de las niñas.

¹² Plataforma de Acción, párrafo 38

¹³ Objetivo estratégico H.2. Párrafo 204 de la Plataforma.

- Promover estrategias y objetivos nacionales relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres a fin de eliminar los obstáculos al ejercicio de los derechos de la mujer y erradicar todas las formas de discriminación contra la mujer;
- Encomendar a todos los ministerios el mandato de estudiar la política y los programas desde el punto de vista del género y teniendo en cuenta la Plataforma de Acción; confiar la responsabilidad del cumplimiento de ese mandato al nivel más alto posible; establecer o reforzar una estructura de coordinación interministerial para cumplir ese mandato y vigilar los progresos hechos y mantener el enlace con los mecanismos pertinentes.
- Dar capacitación y asesoramiento a los organismos gubernamentales a fin de que tengan en cuenta en sus políticas y programas una perspectiva de género.¹⁴

Como resultado de la Cumbre del Milenio en el año 2000, se incluyó entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio el de “Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer”. La meta que los países firmantes se propusieron alcanzar fue “Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015”.

La situación de las Mujeres en el mundo

Investigaciones recientes ilustran el panorama global de la situación actual de las mujeres en el mundo. De acuerdo con el *Informe Global de Brecha de Género 2010*¹⁵, publicado por el Foro Económico Mundial, ningún país ha logrado la plena igualdad entre la mujer y el hombre. Islandia es el país que ha alcanzado los mayores niveles de igualdad entre ambos y, en Latinoamérica, Cuba se coloca a la vanguardia en este rubro.

A principios de 2010 UNIFEM difundió el informe global titulado "El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2008/2009". En esta investigación se incluyen entre otras, las siguientes cifras:

- *En el mundo, 1 de cada 5 parlamentarios/os es mujer y les tomará 4 décadas a las mujeres en zonas en desarrollo acercarse a la paridad (entre 40% y 60%) en los parlamentos*

¹⁴ Fragmentos tomados de los párrafos 204 y 205 de la Plataforma.

¹⁵ Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson y Saadia Zahidi, *The Global Gender Gap Report 2010*, Geneva, Switzerland, World Economic Forum, 2010, 334 pág.

- *La violencia afecta entre 10% y 60% a las mujeres y las niñas y sólo se presentan cargos contra perpetradores en 1 de cada 10 casos de violencia sexual y de género*
- *1 de cada 50 mujeres mueren por causas relacionadas con el embarazo en 44 países que comprenden el 12% de la población mundial*
- *A las mujeres todavía se les paga 17% menos que a los hombres por realizar un trabajo similar. A nivel mundial hay 1 mujer por cada 9 hombres en altos cargos ejecutivos en empresas¹⁶*

De acuerdo con el estudio, en materia de participación política, las cuotas han sido un medio eficaz para apoyar un mayor número de mujeres en puestos de toma de decisiones, sobre todo en aquellos lugares donde la ley sanciona el incumplimiento de las cuotas. Al respecto se menciona que la proporción de mujeres en los parlamentos se ha incrementado en un 8% en el periodo comprendido entre 1998 y 2008, estableciéndose actualmente en un promedio mundial de 18.4% de las curules. Las cuotas y otras medidas de carácter temporal, que han jugado un papel relevante para impulsar este avance, se utilizan actualmente en al menos 95 países.

En cuanto a las oportunidades de empleo, los hombres tienen cinco veces más probabilidades de entrar en puestos de dirección que las mujeres. En promedio 1 de cada 8 hombres logran ocupar puestos de alta dirección, en tanto que esto sólo ocurre para 1 de cada 40 mujeres.

Por lo que corresponde al acceso de las mujeres a la justicia, existen algunos avances en materia de violencia doméstica. Para el 2006, 86 países habían establecido algún tipo de prohibición contra este tipo de violencia. Sin embargo en este tema queda aún un largo camino por andar, ya que en muchos países en desarrollo la informalidad y falta de eficacia en los sistemas de justicia no garantiza a las mujeres el derecho a la igualdad sustantiva.

“En el caso de América Latina ha sido inevitable relacionar la desigualdad de género con las profundas disparidades socioeconómicas que caracterizan a la región. En los sectores menos favorecidos, las mujeres latinoamericanas suelen ser más pobres, gozan de peor

¹⁶ El Progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas, Nueva York, UNIFEM, 2010. <http://www.unifem.org/progress/2008/> (consultado el 15 octubre 2010).

salud y educación y tienen aún menos oportunidades de sortear la brecha que las separa de los demás.”¹⁷

Pese a ello, en América Latina, durante los últimos 35 años las mujeres han ido ocupando cada vez más espacios en la vida social y política. Prueba de esto es que en tres países sudamericanos que durante la segunda mitad del siglo pasado vivieron gobiernos autoritarios, las mujeres han ocupado recientemente la presidencia de la República¹⁸.

“Dos países con alta representación de la mujer en el parlamento son Argentina y Costa Rica, que, a principios de los años noventa, adoptaron leyes que fijaban cupos para la representación parlamentaria femenina. En Argentina, el actual porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional es el mayor de la historia: 42% en el Senado y 33% en la Cámara de Diputados. Los cupos legales, aunque tienen sus desventajas, parecen ayudar a consolidar los avances de la mujer en cuanto a la representación en el parlamento; sin ellos, estos parecerían muy inestables.”¹⁹

Entre los factores que han impulsado la paulatina transformación de la participación política de las mujeres en América Latina destacan la actividad de las organizaciones y movimientos de mujeres²⁰ y la sinergia promovida desde la comunidad internacional.

¹⁷ *Camino a la igualdad de género en México: propuestas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores -UNIFEM-PNUD, 2005, 214 pág. 18

¹⁸ Michelle Bachelet, presidenta de la República de Chile entre marzo de 2006 y marzo de 2010; Cristina Fernández, actual presidenta de la República Argentina; y Dilma Rousseff, presidenta electa de Brasil.

¹⁹ Buvinic, Mayra y Elizabeth King, “Astucia económica”, en: *Finanzas & Desarrollo*, junio de 2007, pág. 11

²⁰ Barbieri y Oliveira, “La presencia política de las mujeres en una década de crisis”, en: *Nueva Antropología*, Vol. VIII, No. 30, México, 1986. Cuando en 1985 se creó el *Conselho Nacional dos Direitos de la Mulher* (CNDM) en Brasil “el feminismo brasileño se había convertido en uno de los referentes más importantes de la región. La importancia capital de los procesos políticos brasileños sobre América Latina acrecentó su influencia y aunque el movimiento feminista de Latinoamérica había mostrado una gran vocación política, era la primera vez que, en la región, feministas autónomas — en el sentido de actuar desde una identidad colectiva sin subordinarse a los partidos políticos— ocupaban los espacios público-estatales para proponer, formular y ejecutar políticas inspiradas en la visión feminista y desarrollaron estrategias de acción positiva en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres. (...) Hay antecedentes de la existencia de oficinas de la mujer y experiencias innovadoras en este ámbito, especialmente en los Ministerios de Trabajo y/o Bienestar Social (Ecuador, Bolivia, entre otros) surgidas en torno a la Conferencia de Nairobi en 1985, pero ninguna de

En “El Progreso de las Mujeres...” se menciona que el país que presenta las brechas más cerradas de inequidad entre mujeres y hombres en la región, es Trinidad y Tobago, donde las mujeres conforman el 30% del Parlamento y encabezan el 34% de los ministerios. El segundo lugar corresponde a Cuba, donde las mujeres alcanzan el 43% de las curules en la Asamblea Nacional del Poder Popular, y constituyen casi el 60% de la fuerza laboral profesional y técnica.

Los países que ocupan las últimas posiciones de América Latina según este informe, son El Salvador (90), México (91), Belice (93), Surinam (102) y al final Guatemala (109), donde la mayor brecha de inequidad entre mujeres y hombres se presenta en el rubro de educación.

Incorporación del tema género en la acción pública mexicana

“Hoy en día México ha ratificado un buen número de convenios en esta materia que son susceptibles de aplicación ya que dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son considerados Ley Suprema de la Nación”²¹

En México, la Constitución Política²² establece que los tratados y acuerdos internacionales, una vez aprobados por el Senado, adquieren fuerza de ley en todo el territorio nacional. Ello significa que tanto en el ámbito federal como en cada una de las legislaturas de las entidades federativas, se deben reformar las leyes a fin de garantizar que correspondan a los preceptos establecidos en los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país.

A mediados de la década de los 70 del siglo pasado el tema de la igualdad de género adquirió mayor visibilidad mundial. En nuestro país empezaron a observarse algunos avances que, si bien fueron resultado de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país²³, también se debieron a largos años de trabajo del movimiento organizado de las mujeres.

ellas tuvo su origen en el movimiento feminista organizado como sujeto político.” Montañó, Sonia, Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil, Santiago de Chile, CEPAL-ONU, 2003, pág. 9

²¹ Delgado Uribe, Kora Virginia, *Ficha temática relacionada con la situación de la mujer en México*, México, CONAPRED, 2007. P. 11

²² Artículo 133. *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.*

²³ Cfr. Ibidem. Cuadro 1 pp. 14-19.

Una de las primeras y más importantes modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) a favor de las mujeres, fue el reconocimiento de su condición de ciudadanas mediante la reforma del artículo 34 constitucional, el 17 de octubre de 1953.

En 1974 se modificó el artículo 4° de la CPEUM, para garantizar la igualdad de mujeres y hombres ante la ley, así como el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos.

En el 2001 se reformó el artículo 1 constitucional para prohibir toda forma de discriminación, entre otras, por razón de género; y en el artículo 2 se protegieron los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo los derechos de las mujeres a participar políticamente en condiciones de equidad con los varones.

En el año de 2001 se puso en marcha el *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2001-2006* (PROEQUIDAD), en el cual se incluía como la primera área de acción prioritaria del Estado en relación a las mujeres, **la institucionalización de la perspectiva de género** la cual “implica dotar a toda la administración pública de enfoques, metodologías y herramientas para diseñar y dirigir sus políticas, de forma tal que la visión y necesidades de las mujeres se integren de forma armónica y eficiente al ejercicio de gobierno.” Este objetivo también indicaba lo siguiente: “Por esta razón, el Instituto pondrá especial empeño en involucrar, concientizar y corresponsabilizar a los titulares y a los funcionarios de las dependencias federales en este proceso. La voluntad es necesaria, pero debemos transformarla en acciones concretas; y será ésta la única forma en que este gobierno responda a las mujeres”²⁴.

El segundo objetivo primordial del PROEQUIDAD consistió en “**Dotar al país de un marco jurídico nacional eficiente y acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos** para las mujeres y las niñas, a través del cual se promoverá y garantizará el pleno disfrute de estas normas fundamentales de las mujeres y la niñez”²⁵.

En este sentido, en lo que corresponde a la promulgación de leyes generales, cuyo ámbito de aplicación es nacional y establecen las bases de coordinación entre federación, estados y

²⁴ Presentación del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades “PROEQUIDAD” palabras de Patricia Espinosa Torres, discurso pronunciado el 16 de noviembre de 2001.

²⁵ Ídem

municipios, en el 2006 se promulgó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGHIM). Esta Ley contempla la creación del Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, un

“conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y las entidades de la Administración Pública Federal entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la promoción y procuración de la igualdad entre mujeres y hombres.”²⁶

El objetivo principal de esta estrategia era incorporar los principios de equidad de género como eje rector de todas las actividades y órganos del gobierno. Se suponía que, al entrar en vigor la Ley de Igualdad en el ámbito federal, los estados debían emitir sus propias leyes de igualdad, para otorgar el sustento normativo que requería la implementación de la estrategia a nivel nacional. No obstante, de entonces hasta hoy, aún faltan 14 estados por emitir este marco jurídico.

En el 2008 la actual administración del gobierno federal, alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 una nueva estrategia denominada Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) que, como su antecesor, también está enfocado a la equidad de género. El PROIGUALDAD retomó y amplió el objetivo estratégico primero de su antecesor, asentándolo con la siguiente redacción: **Institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los poderes de la unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado**

Zacatecas

De los 58 municipios que conforman Zacatecas 9 están catalogados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como de muy alta marginación, 24 en media, 22 en baja y sólo 3 en muy baja que son los que forman la zona urbana más importante del estado: Zacatecas, Jerez y Guadalupe. Se trata de una entidad donde la migración ha sido histórica, al grado de que hay zonas que han perdido gran parte de su población originaria.

²⁶ Artículo 23 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁷ señalaba que en el 2003 Zacatecas se ubicaba en los últimos lugares en desarrollo humano a nivel nacional. Este dato contrasta con el del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG)

“Zacatecas ocupó el primer lugar en términos de la variación porcentual en logros a favor de las mujeres observados en los componentes del IDG: salud, educación e ingresos, los cuales, en mayor o menor medida, mostraron aumentos. El más importante fue el relativo a los ingresos, que benefició a las mujeres, lo cual se ve reflejado en la variación del índice de ingresos del IDG (5.23%). Este hecho es particularmente relevante si se considera que a nivel nacional dicha variación fue negativa (-0.27). Una de las razones que explican aquel incremento es la recepción de remesas del extranjero que reciben las familias y, en muchos casos, directamente las mujeres (...) No obstante estos avances, es preciso destacar dos resultados relevantes sobre la ampliación de las capacidades de las mujeres. Uno es el relativo a la tasa de alfabetización de las mujeres, mucho más elevada en Zacatecas (92.4%) que la correspondiente en otros estados con un desarrollo humano similar (...)”²⁸

En lo que respecta al Índice de Potenciación de Género, entre el 2000 y el 2002 Zacatecas descendió al lugar 29 a nivel nacional, lo que se debió a una participación menor de las mujeres en puestos de altos funcionarios y directivos²⁹.

Actualmente, de acuerdo con el estudio *Mujeres y Hombres 2010*³⁰, Zacatecas es uno de los estados que registran pérdida neta de población, así como un crecimiento negativo de la población masculina, lo que principalmente se debe a la migración de los hombres hacia Estados Unidos. Asimismo, esta entidad es una de las que registran los porcentajes más altos de mujeres de 60 años y más.

En materia de educación, datos del INEGI de 2005 señalaban que el índice de analfabetismo entre la población mayor de 15 años en el estado era 7.4% para las mujeres y 6.9% para los hombres. Del total de mujeres mayores de 15 años el 43.2% contaba con algún grado de educación básica;

²⁷ PNUD, *Desarrollo Humano y Violencia contra las Mujeres en Zacatecas*, México, PNUD, 2007.

²⁸ *Ibidem*, pág. 28.

²⁹ El Índice de Potenciación de Género (IPG) mide la participación relativa de las mujeres en la toma de decisiones políticas, el acceso tanto a oportunidades profesionales como a la toma de decisiones económicas y el acceso a recursos económicos. *Ibidem*, pág.30-31.

³⁰ *Mujeres y Hombres en México 2010*, México, INEGI-INMUJERES, 2010, 133 págs.

25.2% con estudios de secundaria; 13.6% había aprobado algún grado de educación media superior; y el porcentaje de mujeres con estudios superiores era del 9%.

En cuanto a la violencia contra las mujeres en el estado, la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) de 2003, mostraba un porcentaje de prevalencia del 47.6%, es decir un punto porcentual por encima de la media nacional³¹. Tres años más tarde, los resultados de la ENDIREH 2006 evidenciaron que 56.5% de las zacatecas mayores de 15 años habían sufrido algún tipo de violencia. Asimismo

“Veintiséis de cada cien mujeres de 15 años o más que trabajaron en el año precedente a la aplicación de la ENDIREH 2006 dijeron haber sido víctimas de violencia laboral, 76.6% de discriminación y 52.1% de acoso.”³²

En este marco, en 2007 el Gobierno estatal creó el Modelo de Equidad de Género del Estado de Zacatecas (MEGGEZ), como una estrategia para transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas de la entidad, mediante un sistema de gestión auditable, dirigido a la verificación y mejora continua de sus resultados. De este modo se buscaba incorporar la perspectiva de género en todas las etapas de las políticas públicas y reconocer los logros obtenidos a través de una certificación.

³¹ PNUD, *Desarrollo Humano y Violencia contra las Mujeres en Zacatecas...* pág. 38

³² INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Datos de Zacatecas, México, 2009*

INTRODUCCIÓN AL MEGGEZ

MARCO NORMATIVO Y LEGAL

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

La Constitución Política del Estado reconoce el principio de equidad entre los géneros como condición necesaria para el desarrollo:

Artículo 22.

La mujer y el varón son iguales ante la ley y deben gozar de las mismas oportunidades para el desenvolvimiento de sus facultades físicas e intelectuales, así como de las mismas seguridades para la preservación de su vida, integridad física y moral, y su patrimonio.

Se reconoce la equidad entre los géneros como principio necesario para el desarrollo del pueblo zacatecano. El Estado promoverá este postulado para lograr una sociedad más justa y equitativa, y la ley determinará las facultades y acciones que deban aplicarse para el cumplimiento de este fin.

Diversas leyes estatales retoman este principio constitucional, entre ellas las siguientes:

Tabla 1. Leyes estatales que retoman el principio de equidad entre los géneros

LEY	FECHA DE PUBLICACIÓN POE
LEY DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE ZACATECAS	07 DE MAYO DE 2003
LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS	04 DE OCTUBRE DE 2003
LEY PARA PREVENIR Y ERRADICAR TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN EN EL ESTADO DE ZACATECAS	29 DE JULIO DE 2006
LEY DEL INSTITUTO PARA LAS MUJERES ZACATECANAS	04 DE ABRIL DE 2007
LEY PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN EL ESTADO DE ZACATECAS	24 DE MAYO DE 2008

LEY DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS	17 DE ENERO DE 2009
LEY DE DESARROLLO SOCIAL PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE ZACATECAS	17 DE ENERO DE 2009

Fuente: Elaboración propia

La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas publicada en el periódico oficial del estado en mayo de 2003, incluye el principio de equidad en los siguientes términos:

Artículo 7.- Las acciones que en materia de planeación se lleven a cabo para la consulta o establecimiento de programas, tendrá presente la equidad entre los géneros y la atención a los grupos más vulnerables.

Asimismo, en la exposición de motivos de la ley electoral estatal publicada en 2003, se alude a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano al suscribir la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en 1995, relativos a “ampliar las oportunidades de acceso de la mujer a los espacios políticos de toma de decisiones”. Entre el 2003 y el 2009 (año de la reforma más reciente) se fueron incorporando diversas disposiciones a la Ley Electoral del Estado de Zacatecas para garantizar la equidad de género

En el 2006 entró en vigor la Ley para Prevenir y Erradicar toda forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas. En la exposición de motivos, se reconoció que la desigualdad que sufren las mujeres desde la infancia se traduce en desigualdad social. En el cuerpo de la ley se encuentran diversos artículos que prohíben la discriminación por razones de género y se precisan conductas consideradas discriminatorias, por razones del género.³³

Asimismo, esta ley incluye medidas a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, que deben aplicar las autoridades estatales y municipales en materia de educación, acceso a puestos administrativos y cargos de elección popular. Específicamente dispone: “establecer que toda propiedad inmueble otorgada mediante programas de desarrollo social quede inscrita a nombre de la mujer o, en su defecto, a nombre de ambos cónyuges o convivientes”. También este artículo contiene disposiciones para garantizar la salud sexual y reproductiva, y la creación de guarderías.³⁴

³³ Artículo 9. Ley para Prevenir y Erradicar toda forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas.

³⁴ Artículo 19. Ley para Prevenir y Erradicar toda forma de Discriminación en el Estado de Zacatecas

En abril de 1999 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Acuerdo Administrativo que creó el Instituto para las Mujeres Zacatecas. Este Acuerdo fue abrogado por la Ley de 2007 mediante la cual se creó el nuevo Instituto para las Mujeres Zacatecas (INMUZA) con el carácter de organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

En el artículo 5 se definieron los siguientes conceptos:

Transversalidad, a la forma integradora en que deberá expresarse el Programa³⁵, en los diversos programas implementados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal;

Género, al concepto que refiere a los valores, creencias, atributos, interpretaciones, roles, características y representaciones que la sociedad asigna a las mujeres y hombres, a partir de su diferencia biológica;

Equidad de género, al concepto que se refiere al principio conforme al cual mujeres y hombres acceden con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios de la sociedad, incluyendo aquellos socialmente valorados, con la finalidad de lograr la participación equitativa de las mujeres en la toma de decisiones, el trato, las oportunidades y los beneficios del desarrollo, en todos los ámbitos de la vida social, pública y privada, económica, política, cultural y familiar;

Perspectiva de género, a la metodología y mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres; así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad y la equidad.

Cabe señalar que la exposición de motivos de la nueva ley del INMUZA, explicaba con mayor amplitud en qué consistía la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas:

³⁵ Se refiere al Programa Estatal por la Equidad entre los Géneros

...debe partir de un proceso de planeación que toma en cuenta los diferentes papeles, expectativas y responsabilidades de hombres y mujeres, y que evalúa su impacto en ambos. Su meta es hacer que las preocupaciones y las experiencias de las mujeres y los hombres sean un elemento central de la elaboración, puesta en práctica, supervisión y evaluación de políticas y programas, con el fin de que ambos se beneficien y se impida que la desigualdad se reproduzca. Esta perspectiva:

- a) Analiza e interpreta las situaciones, tomando en cuenta cómo se construyen diferenciadamente los papeles masculinos y femeninos en una sociedad;*
- b) Reconoce las diferencias existentes entre distintos grupos de mujeres (por ejemplo, diferencias de edad, etnia y clase), las diferencias geográficas, los papeles desempeñados por las mujeres en distintas etapas de su vida (ser hija, madre, esposa, trabajadora) y los papeles simultáneos (ser una madre que trabaja), y*
- c) Busca una solución a las desigualdades que resultan de las diferencias entre hombres y mujeres en los diversos ámbitos de subordinación.*

Por lo que corresponde al objetivo del Instituto, en el artículo 4 se señala que es:

promover y fomentar las condiciones que posibiliten la equidad, la no discriminación, la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Entre las principales funciones que la ley le atribuye al INMUZA se encuentran las siguientes:

- Promover y difundir los derechos de las mujeres consagrados en las leyes federales y estatales así como en los tratados, convenciones y protocolos ratificados o celebrados por el Estado mexicano;*
- Elaborar el Programa en congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo y evaluar periódica y sistemáticamente su ejecución;*
- Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el Plan Estatal de Desarrollo, sus programas sectoriales, regionales y especiales y en el presupuesto de egresos del Estado, así como en los planes de desarrollo y presupuestos de los municipios;*

- Vincularse con los órganos legislativos nacionales e internacionales, con la finalidad de proponer reformas en el Estado que garanticen a las mujeres el acceso igualitario, equitativo y no discriminatorio a las oportunidades, al trato y a la toma de decisiones;
- Establecer comunicación y coordinación permanente con las autoridades responsables de la administración, procuración e impartición de justicia y de la seguridad pública de la Federación, Estado y Municipios, para proponer medidas de prevención, atención y sanción contra cualquier forma de violación de los derechos de las mujeres;
- Impulsar en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas, la implementación de políticas públicas que incorporen la transversalidad y la perspectiva de género en los procesos de planeación, programación y presupuestación;
- Proponer a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, que el Programa Operativo Anual del Estado se elabore con perspectiva de género;
- Actuar como órgano de consulta, capacitación y asesoría del Ejecutivo ante las autoridades municipales, estatales, nacionales e internacionales, así como de los sectores social, académico y privado, en materia de equidad de género y de igualdad de oportunidades;
- Organizar reuniones de carácter municipal, regional, estatal, nacional e internacional, para el intercambio de experiencias e información sobre los temas de las mujeres, así como participar en las que realicen otros organismos;
- Formular recomendaciones sobre la asignación de presupuestos específicos para la ejecución de programas relacionados con la equidad de género, en cada una de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- Generar y promover la elaboración de indicadores para medir el impacto de los programas y acciones relacionados con mujeres;
- Promover y coadyuvar con las autoridades competentes, en la realización de acciones tendientes a prevenir, atender y erradicar la violencia contra las mujeres.³⁶

³⁶ Artículo 6. Ley del Instituto para las Mujeres Zacatecanas. (Selección de incisos)

Un año después de la refundación del INMUZA, en el 2008, entró en vigor la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas (LIMHEZ). Esta ley se promulgó en concordancia con la adhesión al Pacto Nacional por la Igualdad entre Mujeres y Hombres que suscribió la LVIII Legislatura del Estado el 18 de mayo del 2007.

Otro aliciente para promover la LIMHEZ fue que en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al 2008 se aprobaron recursos destinados específicamente a apoyar a las instancias de las mujeres en los estados, para que atendieran las disposiciones contenidas en la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Sólo aquellos estados que cumplieran con el mandato legal federal tendrían acceso a tales recursos. Se buscaba sumar esfuerzos en torno al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En el artículo 2 se establece que el objeto de la LIMHEZ es:

regular y garantizar el derecho a la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, para eliminar la discriminación de la mujer, cualquiera que sea su circunstancia o condición, tanto en el ámbito público como en el privado, a través de:

- I. El establecimiento de políticas públicas que contengan acciones afirmativas y a favor de las mujeres;*
- II. La implementación de mecanismos interinstitucionales que definan las facultades y obligaciones de las autoridades competentes en el Estado en el cumplimiento de esta Ley, y*
- III. La promoción del empoderamiento de las mujeres, en todos los ámbitos de la vida, particularmente en las esferas política, social, laboral, civil, económica y cultural.*

La LIMHEZ obliga a los poderes públicos y a los organismos públicos autónomos del Estado a

- *Ceñir sus actuaciones y comprometerse con la efectividad del derecho de igualdad entre mujeres y hombres;*
- *Integrar el principio de igualdad de trato y oportunidades en el conjunto de políticas económicas, laborales, sociales, culturales, civiles y de cualquier otra índole que desarrollen, a fin de evitar la segregación de las personas por razón de su sexo;*

- *Diseñar, implementar y evaluar mecanismos que permitan la colaboración y cooperación entre los órganos que integran el poder público, en la aplicación efectiva del derecho de igualdad entre mujeres y hombres;*
- *Promover la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en los puestos de toma de decisiones;*
- *Desarrollar, implementar y evaluar mecanismos que permitan la erradicación de la violencia de género, así como la discriminación por razón de sexo;*
- *Fomentar instrumentos de colaboración entre los diferentes órganos de poder, las organizaciones no gubernamentales y otras entidades privadas, para la implementación efectiva del derecho de igualdad;*
- *Asegurar el uso de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en todas las relaciones sociales;*
- *Transversalizar el principio de igualdad de trato y de no discriminación por razón de sexo en todas las relaciones sociales,*
- *Atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan.³⁷*

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010

Los objetivos y estrategias del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 (PED) se estructuraron alrededor de tres grandes ejes:

- Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano,
- Desarrollo Económico Sustentable y
- Desarrollo Social con Equidad

Entre los principios que orientarían las políticas públicas correspondientes al eje de Desarrollo Social con Equidad, el PED define el principio de *equidad* de la siguiente manera:

Equidad. Se trata de una política social que contribuye a que todas las personas, familias y comunidades puedan acceder al bienestar y al desarrollo mediante la construcción de

³⁷ Artículo 15. LIMHEZ (Selección de incisos)

*nuevas y mejores capacidades ciudadanas además del acceso equitativo a las oportunidades de empleo, salud, educación y seguridad social.*³⁸

Estos principios³⁹ –uno de los cuales es el de *equidad*—serían ejes transversales que habrían de articularse con seis estrategias generales⁴⁰, abarcando así toda la política social contenida en el PED.

Es importante mencionar que en cuatro de los seis rubros en que se divide el eje *Desarrollo Social con Equidad*, no se encontraron acciones específicas dirigidas a disminuir las brechas de inequidad entre los géneros, ni en los objetivos, ni en las estrategias. Estos rubros son: *Educación y Cultura*; *Impulso a la innovación científico-tecnológica*; *Desarrollo Urbano con Calidad de Vida*; y *Atención a los Grupos Migrantes*.

La mayor parte de las estrategias dirigidas a disminuir las brechas de inequidad entre los géneros, se encuentran en el apartado *Equidad de Género y Atención a Grupos Vulnerables*. El objetivo de este rubro incluye:

Crear condiciones que promuevan la equidad de género y reduzcan los ámbitos de vulnerabilidad que afectan particularmente a la mujer. Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades para las mujeres zacatecas implica crear condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que les permitan tener un desarrollo integral y al mismo tiempo que les brinden la posibilidad de disfrutar de las oportunidades que brinda el desarrollo del estado⁴¹.

Las estrategias especialmente dirigidas a la equidad de género propuestas en este apartado, son nueve:

Evaluaremos la legislación laboral del estado y la reglamentación municipal en la materia.

³⁸ Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010, pág. 46

³⁹ Los principios de la política social del PED eran: equidad, participación, inclusión, tolerancia, ciudadanización y prevención.

⁴⁰ Las seis estrategias generales eran: cooperación, convergencia, coordinación, integralidad, especialización y transparencia.

⁴¹ PED, pág. 62

Impulsaremos políticas proactivas para la creación de empleos y la salvaguarda de los derechos laborales de la mujer, así como para el desarrollo de sus capacidades emprendedoras a través de proyectos productivos.

Impulsaremos medidas para prevenir, diagnosticar y atender las enfermedades infecciosas y de transmisión sexual que afectan, en particular, a las mujeres.

Atenderemos la problemática de la pobreza y abandono de hogar que afecta especialmente a las mujeres, con este fin se promoverán reformas a la legislación civil y, en coordinación con los ayuntamientos, se promoverá el establecimiento de centros de atención a mujeres y niños en situación de riesgo.

Revisaremos la legislación penal en la materia de violencia familiar y hostigamiento sexual y promoveremos la creación de instancias especializadas en la atención médica, psicológica y jurídica a las víctimas de delitos sexuales.

Promoveremos la difusión de una cultura sobre la equidad de género a través de una campaña permanente en el sistema educativo del estado y en los diferentes medios de comunicación.

Desarrollaremos programas de capacitación en coordinación con distintas organizaciones civiles, para difundir los derechos sexuales, reproductivos, laborales y políticos de las mujeres.

Para garantizar un trato equitativo a las personas de los grupos vulnerables, impulsaremos programas de formación y capacitación para servidores públicos con el fin de que revaloren los principios de equidad y desarrollen actividades horizontales en la administración estatal.

Promoveremos la incorporación de las mujeres a los cargos públicos y a las organizaciones de la sociedad.

EL MODELO DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS (MEGGEZ)

El Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas (MEGGEZ), tiene como antecedente nacional el Modelo de Equidad de Género que puso en marcha el Instituto Nacional de las Mujeres en el 2003, con financiamiento del Banco Mundial. Para su desarrollo se dividió en dos ámbitos: para las organizaciones públicas y privadas a través del Modelo de Equidad de Género (MEG) y para el ámbito comunitario el “Modelo CONVIVE”.⁴²

El MEG fue diseñado como un sistema de gestión auditable, que otorga un reconocimiento a las instancias (públicas o privadas) que cumplan con una serie de requisitos focalizados en la administración de personal *Las organizaciones que adoptan el MEG son evaluadas por una empresa de certificación independiente...*⁴³

Los requisitos del MEG se establecieron a partir de tres fuentes: un diagnóstico de equidad aplicado a 20 organizaciones; consulta con líderes de opinión; y asesoría de expertos tanto en equidad de género como en sistemas de gestión. Su diseño pretendía ser “una alternativa que busca contribuir a la construcción de mecanismos de igualdad de género que atiendan los problemas derivados de la discriminación de género en la esfera laboral”⁴⁴

El MEG se implementó entre 2003 y 2004 en un total de 40 organizaciones, la mayor parte de ellas de la iniciativa privada (v. gr. Wall Mart, Dupont) y, en menor medida, dependencias públicas como la Secretaría de Economía, La Secretaría de la Función Pública, el Hospital de la Mujer, el FOVISSSTE y el ISSSTE de Aguascalientes. Se trataba de una iniciativa que sólo tenía como referente la experiencia española del programa “Óptima”⁴⁵.

⁴² INMUJERES, *Experiencias en la promoción de la Equidad de Género. Aprendizajes del Proyecto Generosidad 2002-2005*, México, INMUJERES, 2005, pág. 11

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 17

⁴⁵ Programa español que dio inicio en 1995. Tuvo como objetivo apoyar a las empresas en la implantación de acciones positivas que faciliten la incorporación, permanencia y promoción de las mujeres en las organizaciones y desencadenar un proceso social favorable a la igualdad de oportunidades, convirtiendo a una serie de empresas y organizaciones en modelos a imitar. Cfr. *Programa Óptima. Guía de buenas prácticas para la implantación de acciones positivas en las*

Entre los principales aprendizajes obtenidos a lo largo del desarrollo del MEG entre 2003 y 2005 es que se requiere de ciertas condiciones para implantarlo de manera exitosa, entre ellas las siguientes:

- *Esquema claro y adaptable a las condiciones específicas de cada organización, permite que el Modelo sea implantado en todo tipo de organizaciones: públicas, privadas, sociales, grandes, pequeñas y de diversos giros o actividades.*
- *Enfoque voluntario garantiza la capacidad de decisión y autonomía de las empresas e instituciones y es eficaz para incorporar a más empresas.*
- *Su carácter voluntario y participativo favorece la apropiación del Modelo y facilita que las organizaciones asuman responsabilidades*
- *Establecer mecanismos y herramientas útiles y redituables, facilita que las organizaciones reconozcan su valor y ganancia: diagnóstico y plan de acción propio; estructura organizativa y procedimientos acordes con sus necesidades; integración de sus políticas de diversidad o de sus sistemas de gestión; integración documental.*
- *Apoyar y orientar a las organizaciones resultó eficaz para lograr la implantación, desarrollo y permanencia de sus mecanismos de igualdad.*
- *Mantener una vinculación y comunicación constante con las organizaciones garantiza su confianza y compromiso para adoptar el modelo.*
- *La sensibilización y capacitación es un factor clave para involucrar al personal responsable.*
- *Verificar su implantación y avances, de manera independiente a las partes, legitima y da credibilidad al proceso, autovalora los avances y garantiza el reconocimiento de sus logros.⁴⁶*

Descripción del MEGGEZ

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

empresas, Unión Europea, Fondo Social Europeo; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Instituto de la Mujer; Comisiones Obreras, Secretaria Confederal de la Mujer, Madrid: Instituto de la Mujer, 2000

⁴⁶ *Ibidem* Págs. 63-66

El Modelo de Equidad se define en la LIMHEZ como un instrumento de la Política de Igualdad del Estado, en conjunto con el Sistema para la Igualdad, el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado, y la vigilancia en la materia⁴⁷, “fundado en un sistema de gestión y de aplicación para el estado y los municipios”⁴⁸ el cual contribuiría a cumplir con los mecanismos para la igualdad de hombres y mujeres establecidos en la propia Ley.

Sobre esta base, en el artículo 32 se define el Modelo de Equidad de Género de la siguiente manera:

...es el mecanismo institucional que se fundamenta en un sistema de gestión que contempla la planeación, la ejecución, la verificación y la mejora continua de cada uno de los requisitos que lo integran para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género, así como su transversalización en la administración pública estatal y municipal. Son principios rectores los siguientes:

- I. Planear el sistema de gestión con perspectiva de género;*
- II. Definir y establecer políticas públicas con perspectiva de género;*
- III. Certificación por parte de una instancia externa a la administración pública que valide sus conocimientos con perspectiva de género;*
- IV. Evaluar de forma permanente su aplicación para mejorar de manera continua los resultados alcanzados;*
- V. Asegurar la implementación del Modelo de Equidad en el ámbito estatal y municipal y en su caso realizar el recorte o disminución de las asignaciones presupuestales de aquellos entes públicos que hayan recibido recursos para tal efecto y no acrediten la certificación, y*
- VI. Recertificarse al menos cada tres años.*

El artículo 16 de la LIMHEZ atribuye al Poder Ejecutivo la responsabilidad de implementar, fortalecer, mejorar y evaluar el Modelo, bajo la coordinación del INMUZA. Asimismo es atribución

⁴⁷ Artículo 19. LIMHEZ. Con respecto a la *vigilancia*, es importante mencionar que el Título V de la LIMHEZ describe a detalle cómo se llevará a cabo. Particularmente el artículo 51 señala que “El Instituto, con base en lo mandado en la presente Ley y sus mecanismos de coordinación, llevará a cabo el seguimiento, evaluación y monitoreo de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el Estado. **Para el caso específico de las entidades públicas, lo hará a través de la implementación del Modelo de Equidad**”. (subrayado nuestro)

⁴⁸ Ley, Exposición de Motivos, p.5

del Ejecutivo incorporar en el Presupuesto de Egresos del Estado, la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política de Igualdad.

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

- *Asegurar que los intereses y necesidades de las mujeres y hombres, con equidad, estén reflejados en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas de gobierno; así como*
- *Eliminar cualquier forma de discriminación, asegurar la igualdad del acceso a las oportunidades para mujeres y hombres, y evitar cualquier forma de violencia, en especial la de género, en el interior de las dependencias de gobierno y en sus ámbitos de acción⁴⁹.*

El MEGGEZ se fundamenta en un sistema de gestión que integra cuatro aspectos principales: la planeación del sistema, la aplicación de una serie de requisitos que lo integran (ejecución), la verificación de los resultados de la implementación del sistema y la mejora continua a partir de la definición de acciones para optimizar el desempeño.

La consideración central para fundamentar el Modelo en un sistema de gestión es que *“los sistemas de gestión a nivel internacional han sido la base para impulsar a las instituciones hacia prácticas más eficientes y competitivas en todos los rubros, con procesos estandarizados, ordenados y transparentes”*.⁵⁰

Bajo ese enfoque, el Modelo se constituye en un marco estructurado que cuenta con más de 50 requisitos (ver Anexo V) que las dependencias públicas deberán cumplir de manera estandarizada y los cuales serán evaluados por una instancia externa a través de una auditoría que revisará exhaustivamente el cumplimiento de todos y otorgará una certificación en caso de cumplimiento.

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

⁴⁹ Modelo de Equidad de Género. Gobierno del Estado de Zacatecas 2004 - 2010. Instituto para la Mujer Zacatecana. Pp.

8

⁵⁰ Ibid Pp.4

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

De acuerdo con su documento rector “*el desarrollo, implementación y certificación del Modelo de Equidad de Género fortalecerá el respeto y cumplimiento hacia los derechos de la población femenina y su participación en la toma de decisiones, promoverá la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, e integrará el desarrollo de programas de gobierno con enfoque de género en todas las instancias dependientes del Poder Ejecutivo del Estado*”.

El Modelo ordena los requisitos en 5 secciones:

Tabla 2. Secciones que integran el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas

SECCIONES
<p>1. Planeación del Sistema de Gestión de Equidad de Género:</p> <p>Determina los requisitos necesarios para la planeación del sistema de gestión e incluye las responsabilidades de las y los titulares de las instancias, así como la organización y recursos requeridos para el funcionamiento del Modelo. De manera relevante contempla la creación de un Comité de Equidad de Género y la asignación de recursos específicos.</p>
<p>2. Políticas Públicas con Perspectiva de Género:</p> <p>En esta sección se incluyen los requisitos para la planeación, aplicación, seguimiento y mejora de las Políticas Públicas con perspectiva de género.</p> <p>De manera específica se considera la generación de información desagregada por sexo, la existencia de un diagnóstico que permitan identificar las necesidades de atención de mujeres y hombres, la inclusión en los Programas Operativos Anuales (POA) de las dependencias de acciones específicas para disminuir o eliminar brechas de género, con indicadores asociados y presupuesto cuantificado.</p>
<p>3. Instancias del Gobierno del Estado con Equidad de género:</p> <p>Aquí se precisan los requisitos a cumplir para que las instancias del gobierno puedan integrar la planeación, aplicación, seguimiento y mejora de la incorporación de la incorporación de la perspectiva de género en las propias organizaciones.</p> <p>Se requiere de la existencia de un diagnóstico con enfoque de género sobre la situación de la dependencia, con base en cual se definan los objetivos para dar cumplimiento a la política de equidad de género del Poder Ejecutivo del Estado, las políticas afirmativas y los indicadores para seguimiento.</p>
<p>4. Seguimiento al Sistema de Gestión de Equidad de Género:</p>

Esta sección contiene los requisitos necesarios para el seguimiento al cumplimiento de los requisitos del modelo. Se establece que se realice por medio de la medición y análisis de datos, de las auditorías internas y de la revisión directiva, con la intención de valorar los resultados obtenidos y mejorar el impacto esperado hacia la sociedad y hacia los trabajadores/as de las Dependencias.

5. Mejora del Sistema de Gestión de Equidad de Género:

Esta sección requiere el diseño de mecanismos que hagan posible mejorar de manera continua los resultados alcanzados.

Se contemplan acciones correctivas y preventivas, análisis de referencia contra mejores prácticas en materia de Equidad de Género y evaluación anual mediante consultas de percepción de los beneficios alcanzados con el Modelo.

Fuente: Elaboración propia con base en el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas

A las Instancias que cumplen con los requisitos establecidos en el Modelo de Equidad de Género se les expide una certificación. Hasta el 2009, las dependencias de la Administración Pública Estatal que han sido certificadas suman 31. La incorporación al Modelo y la obtención del certificado se ha desarrollado en tres etapas, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 3. Dependencias certificadas en el marco del Modelo, por año

2007	2008	2009
1. Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER)	1. Secretaría Particular de Gobierno, Servicios de Salud en Zacatecas (SS Z)	1. Secretaría General de Gobierno
2. Secretaría de Finanzas (SEFIN)	2. Secretaría de Desarrollo Económico (SEDEZAC)	2. Coordinación General de Justicia
3. Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO)	3. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF)	3. Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas
4. Contraloría Interna	4. Procuraduría General de Justicia (PGJ)	4. Instituto del Deporte
5. Oficialía Mayor	5. Secretaría de Turismo (SECTUR)	5. Secretaría de Obras Públicas
6. Instituto de la Juventud Zacatecana (INJUZAC)	6. Secretaría de Educación y Cultura (La SEC obtendrá su certificación en 2 años)	6. Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado
7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTEZAC)	7. Instituto de Desarrollo Artesanal (IDEAZ)	7. Junta Estatal de Caminos
8. Comisión Estatal para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (CEISD)	8. Instituto Zacatecano de Cultura	8. Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas

<p>9. Instituto para las Mujeres Zacatecas (INMUZA)</p>	<p>(IZC)</p> <p>9. Consejo Promotor de la Vivienda (COPROVI)</p> <p>10. Instituto Estatal de Migración (IEM)</p> <p>11. Consejo Zacatecano de Ciencia y Tecnología (COZCyT)</p> <p>12. Instituto de Ecología y Medio Ambiente (IEMAZ)</p> <p>13. Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas (JPCMyZTEZ)</p> <p>14. Coordinación de Comunicación Social</p>	
---	--	--

Fuente: Elaboración propia

MARCO CONCEPTUAL: TRANSVERSALIZACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

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

Como fue señalado en apartados anteriores, en el caso de México, la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, fue la coyuntura que impulsó y promovió una conciencia más activa sobre la situación de las mujeres en México y la necesidad de disminuir las brechas de género que las mantienen en condiciones de desigualdad con sus pares varones, en casi todos los ámbitos del desarrollo.

Con la creación de los mecanismos de género, como son los Institutos, Oficinas o Unidades de la Mujer, se inicia el proceso institucional de darle mayor visibilidad y legitimidad a las acciones gubernamentales a favor de las políticas de género. Retomando los marcos conceptuales y de intervención en políticas de género de aquellos países que se destacaron por tener experiencia y un trecho ya avanzado en la materia, aunado con el mandato político de poner en marcha la agenda de género dentro del gobierno, en México se fue gestando y consolidando a nivel Federal, Estatal y Municipal, una nueva actuación gubernamental para dar cumplimiento a los acuerdos y convenciones internacionales a favor de los derechos de las mujeres y de un desarrollo humano más incluyente y democrático.

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

Particularmente la experiencia del Gobierno del Zacatecas cobra relevancia porque la incorporación de la perspectiva de género fue un tema prioritario incluido desde el inicio en la

agenda de gobierno, lo que dio como resultado el desarrollo de una estrategia específica que por su carácter integral pretendía abarcar el funcionamiento global del Poder Ejecutivo del Estado.

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

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

La institucionalización como un asunto de política formal

En términos generales, la institucionalización de la perspectiva de género (IPG) refiere a un proceso político-institucional en el cual se legitima el desarrollo de acciones tendientes a reconocer y superar las desigualdades entre los sexos. La creación de oficinas o instancias estatales abocadas a la generación de políticas públicas que den cumplimiento a este objetivo es parte de una amplia gama acciones que los Estados han venido desarrollando durante los últimos años, entre las que se cuentan la firma y ratificación de los Tratados y Convenios Internacionales, la puesta en marcha de la Plataforma de Acción de Beijing, la generación de información desagregada por sexo y diagnósticos nacionales sobre la situación de mujeres y hombres, el desarrollo de acciones afirmativas, la creación de comisiones dentro de las organizaciones del Estado (como por ejemplo la Comisión de Equidad y Género del Congreso o en el Poder Judicial), las instancias con carácter interinstitucionales, la modificación de leyes en el ámbito del trabajo, código penal y civil, entre otras.

Todas estas acciones, aun cuando no surgen necesariamente como una iniciativa estatal, se materializan y adquieren un carácter de política formal a través de la intervención del Estado. Esa es la característica principal que define a una política de género que se asienta en un proceso de institucionalización con carácter formal.

Ampliando la definición hacia aspectos vinculados con la propia teoría de género, es importante señalar que las instituciones desde su génesis han contribuido a instaurar y reproducir determinados patrones y modelos culturales que han sostenido la valoración diferencial entre

mujeres y varones en la sociedad. Estas concepciones son institucionalizadas y orientan las prácticas y los modelos de sociabilidad, teniendo un efecto en el plano social a través de instituciones como la familia, que regula la socialización de las personas, el ámbito económico y del mercado, y el ámbito político representado en las organizaciones del estado, el marco jurídico, entre otras.

Por tanto, institucionalizar el enfoque de género supone cuestionar y transformar la orientación sexista de las instituciones tradicionales de la sociedad hacia un modelo basado en la valoración de la equivalencia de ambos géneros. Este giro supone no sólo un reconocimiento de la posición de desventaja de las mujeres por su condición de género, sino por sobre todo la necesidad de promover un tratamiento justo e igualitario en todos los ámbitos de la vida.

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

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

Como valor social, la equidad de género supone que el Estado de manera activa promueva la participación de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida pública y privada en igualdad de condiciones. Es decir, que las diferencias de género no sean objeto de discriminación, subordinación y desigualdad social.

En este sentido, como enfoque de política, la institucionalización de la perspectiva de género en el Estado aspira a concretar una determinada concepción sobre la igualdad y la equidad de género, que supere la tradicional visión de la universalidad y neutralidad de las intervenciones públicas. No es simplemente añadir, sino transformar la racionalidad y la lógica en la operan las instituciones del Estado.

La transversalidad como estrategia del proceso de institucionalización

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

En términos generales podemos señalar que en un inicio se establecieron las denominadas políticas de igualdad, conducidas principalmente por los mecanismos de género, con un interés central en darle legitimidad al tema y posicionar la problemática dentro de la corriente principal de las políticas públicas. Para ello las actividades se desarrollaron primordialmente en torno a la producción de información desagregada por sexo que fuera el soporte que presionara a los gobiernos para que el tema fuese incluido en la agenda pública y con ello obtener atención política y sobre todo presupuestaria. El papel de los actores expertos en esta parte ha sido crucial, donde academia, movimiento feminista y de mujeres, así como las redes institucionales han construido un trabajo de aprendizaje y apoyo colectivo.

Es en este marco en que se ubica la noción de igualdad de oportunidades, referida a generar las condiciones para que las mujeres y los hombres puedan acceder, sin restricciones derivadas del género, al conjunto de ámbitos de desarrollo, para lo cual se emprenden acciones afirmativas, cambios legislativos, cuotas de participación política, entre otras. El problema que aquí surge es que estas acciones se imponen como un agregado de políticas ya establecidas, adaptándose a formas organizacionales e incluso a recursos ya existentes.

En este marco surge la idea de la transversalidad (en inglés *gender mainstreaming*) que se manifiesta por primera vez en la Tercera Conferencia Mundial de las Mujeres, a raíz de la falta de una política global destinada a incorporar a la igualdad de género en todos los ámbitos. A partir de experiencia y los resultados obtenidos por países que ya habían iniciado este proceso, el objetivo fue impulsar una nueva orientación de política que explícitamente incluyera desde el inicio de la formulación de las políticas, el análisis de los efectos que ellas producen en mujeres y en hombres respectivamente.

La definición de transversalidad comúnmente adoptada significa la organización (reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de

igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas.⁵¹

En esta definición la meta a alcanzar es la igualdad de género, lo que implica reorganizar, mejorar, desarrollar y evaluar los procesos de toma de decisiones políticas. Es decir, nuevas maneras de idear y enfocar las políticas tradicionales en interrelación con cambios en la cultura organizativa e institucional. La transversalidad, como estrategia, intenta superar el tema de la igualdad de género de su aislamiento al involucrar a más y nuevos actores en la construcción de una sociedad equilibrada, no sólo a los expertos en el tema, sino a quienes normalmente se involucran en el diseño y puesta en marcha de las intervenciones gubernamentales.

No obstante lo anterior, la transversalidad de género no reemplaza a una política tradicional de igualdad de género, sino que la complementa. La diferencia principal entre ambas reside en los actores involucrados (mecanismo de género como expertos) y los sectores implicados (transversal a todas las dependencias o instancias públicas).

El elemento esencial de la transversalidad es que el acento está puesto en la necesidad de cambios en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas, en la definición de las rutinas y procesos organizacionales, en la distribución de responsabilidades institucionales y en la capacidad de incorporar la perspectiva de equidad de género como una estrategia que apunta a la idea más general de “desarrollo”. Para su implementación es fundamental iniciar con un análisis de la organización y del impacto del género en sus procesos de funcionamiento. Olvidar este aspecto ha significado que en los hechos se asume que las instituciones son neutras al género y que por lo mismo éste no impacta en los resultados de sus procesos de intervención (productos, servicios, etc.).

Aquí destacamos que las organizaciones son un componente importante en la reproducción y reconstrucción de los estereotipos y brechas de género, al interior de ellas mismas se manifiestan desigualdades y discriminación por género, son ciegas a considerar los efectos de la jerarquía

⁵¹ Consejo de Europa “Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del grupo de especialistas en Mainstreaming. Estrasburgo, mayo de 1998, Madrid 1999. Instituto de la Mujer.

sexual, todo lo cual contribuye a concebir políticas que no favorecen su superación, incluso la profundizan.

Aunado a lo anterior, la transversalidad requiere de un marco previo de aceptación de la problemática, la que por lo general ha sido establecida anteriormente a través de las políticas específicas de igualdad conducidas principalmente por los mecanismos de género. Lamentablemente la experiencia ha demostrado que estas acciones por sí solas son insuficientes para generar cambios sostenidos e institucionalizados dentro de las organizaciones ya que muchas veces dependen de la voluntad y la capacidad de generar consensos más amplios de quien esté liderando el proceso. Incluso en muchos casos las unidades u oficinas de género se transforman en islas (*quetos*) dentro de las dependencias, sin presupuestos y capacidad de influir en la corriente principal de la agenda pública del Estado.

Algunos elementos a considerar para una estrategia de transversalidad que consolide la institucionalización del enfoque de género.

Es importante señalar que la estrategia de transversalidad llega al Estado porque la coordinación intersectorial o intergubernamental no resulta suficiente. El objetivo es desafiar la mirada sectorial del gobierno que ubica a los mecanismos de género como los únicos responsables de que la política pública gubernamental incluya la perspectiva de género. Al desarrollar medidas hacia la estructura, los procesos y la cultura interna de las organizaciones se apuesta a que los cambios se institucionalicen efectivamente y que no dependan exclusivamente de una instancia particular.

Algunos de los factores claves son los siguientes:

- Voluntad y compromiso para la igualdad de la más alta autoridad
- Comprensión correcta de la perspectiva de género, su trayectoria institucional, las distintas estrategias disponibles y de los actores claves.
- Competencia y formación en género y planeación de políticas públicas de todos los involucrados en el proceso, no sólo de los expertos o quienes integran las unidades de género.

- Participación activa del movimiento de mujeres y organizaciones de la sociedad civil, foros de mujeres, academia, entre otros, que den seguimiento y se constituyan en verdaderos fiscalizadores y promotores de las políticas a nivel social.
- Cambios organizativos en la estructura institucional y administrativa que integre a todas las áreas de la organización y que promueva una participación activa de sus integrantes.
- Participación e involucramiento por igual de mujeres y hombres en el proceso
- En la elaboración de las políticas, considerar otros ejes de la desigualdad (clase, etnia) y su interrelación con el género.
- Aplicación de herramientas y conocimiento adecuado sobre el diseño, planeación, evaluación de políticas públicas.
- Levantamiento de estadísticas desagregadas por sexo.
- Recursos económicos y humanos.

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

Mientras mayor sea la adhesión y consenso sobre la iniciativa, menores serán las resistencias políticas y culturales que ésta pueda generar. En este punto es central el diagnóstico del contexto institucional desde donde se iniciará la intervención. Como mencionamos, ello incluye la trayectoria o experiencia en el tema, la cultura política y organizacional prevaleciente, la disposición a medidas democráticas y participativas de parte de las autoridades y la ciudadanía, entre otras.

Así mismo, la capacidad de investigación y elaboración de información que orienten el camino de una determinada política, así como los recursos y el conocimiento de los agentes involucrados. Si bien los procedimientos para poner en marcha una política dentro del Estado se caracterizan por un excesivo formalismo y pautas rígidamente establecidas, es importante incluir cierto grado de flexibilidad y capacidad de apertura para que los procesos conciten una mayor comprensión y

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

Lo fundamental es entender que las estrategias que se impulsen deben estar en sintonía con el análisis del contexto específico. Es decir, saber con qué tipo de instituciones o dependencias se trabajará, cuáles son sus procesos organizativos, cuáles serían las posibilidades y condiciones de transformación a favor del género. El proceso de institucionalización no se puede reducir a un proceso unidireccional que se da paso a paso, sino que hay que identificar múltiples puntos de entrada y requiere prestar atención a qué cambios ocurren tanto en el ámbito técnico como político.⁵²

En términos generales, los elementos que deben estar presentes en el proceso de institucionalización y que sirven como criterios de valoración de su puesta en marcha son los siguientes:

- El mandato y formalización legal de la creación del mecanismo de género. Aquí es importante analizar qué tipo de agencia se crea, su carácter político-administrativo, su rango ministerial, sus funciones normativas o de implementación de política, las responsabilidades que le mandata la ley y su correspondencia con recursos específicos, su grado de formalidad estatuto jurídico, sus metas funciones y mecanismos de rendición de cuentas.
- El entramado institucional que se crea y su visibilidad. Nos referimos a la relación interinstitucional entre dependencias que extiende el compromiso por el tema y previene el aislamiento del mecanismo, y por tanto de las políticas de género.
- El tipo de orientación de la política de género. El discurso gubernamental que le da significación social a la actuación gubernamental debe ir más allá de las acciones tipo asistenciales e incluir la noción de derechos, ciudadanía, desarrollo y democracia.

⁵² BRAVO, Loreto y RICO, María Nieves (compiladoras). *Hacia la Institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias, N° 20, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile, 2001.

- Contexto político-institucional. Esta parte es fundamental ya que nos habla del grado de autonomía de la política de género respecto a los intereses (a favor o en contra) de los partidos políticos, del partido gobernante, de las organizaciones de la sociedad civil, de los líderes, etc.
- Cambio organizativo, como ha sido ampliamente señalado, nos referimos al análisis de los cambios en las relaciones de trabajo, más horizontales y democráticas, transformado la cultura institucional, la participación, el cabildeo, involucramiento y compromiso, etc.
- Recursos financieros: asignación de presupuestos nuevos y específicos para operar la política de género son necesarios para la sustentabilidad y la continuidad del trabajo, aunque no se debe dejar de lado que la transversalidad implica el uso de las políticas y programas presupuestales ya existentes. Cuando se traté de políticas específicas se debe contar con financiamientos propios suficientes y permanentes.
- Marcos Jurídicos para la sostenibilidad política de las iniciativas de género: es importante que los cambios políticos no pongan en peligro la institucionalidad de género, por tanto la creación y adecuación de los marcos jurídicos supone un apoyo legal que limite cualquier intento que vaya en ese sentido.

Como será presentado en los objetivos de esta evaluación, los criterios que forman parte del proceso de institucionalización aquí descritos son integrados al análisis que se realiza al MEGGEZ.

El proceso de institucionalización y su puesta en marcha como política formal:

Las experiencias desarrolladas en materia de género en los últimos años nos han enseñado que para entender el proceso de institucionalización de la perspectiva de género es fundamental que lo concibamos como un asunto técnico y político a la vez. Es decir, además de estar sustentado en la construcción de conocimientos sobre determinadas problemáticas y su atención (formación, diagnósticos, estadísticas, planeación, etc.) supone también desarrollar estrategias determinadas de cabildeo, negociación y seguimiento que ponen en juego el papel de los actores en potenciar la inclusión del valor de la equidad dentro de la racionalidad con la que operan las instituciones gubernamentales. Ya sea a través de modelos de gestión de las políticas y/o por medio de cambios normativos, se requiere de una movilización activa para que el género se legitime como problema de política pública y no dependa exclusivamente de la voluntad o compromiso de unos pocos.

En relación a las políticas de desarrollo, el enfoque de género debe servir no sólo para hacer evidentes las brechas de género entre varones y mujeres, sino ubicar al género como uno de los criterios fundamentales de la desigualdad social, que en interacción con otros factores de desigualdad y discriminación como la clase y etnia afectan los niveles mismos de desarrollo en toda la sociedad. Ello brinda mayores elementos para ubicar y entender la realidad social y el estado de desarrollo que guardan nuestros países o regiones.

Ahora bien, en algunos casos poner en marcha el proceso de institucionalización del género ha significado casi exclusivamente la creación de instancias gubernamentales (Institutos de la Mujer, Oficinas, Unidades, etc.) que se hagan responsables de coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones para la equidad que se lleven a cabo en el conjunto de las dependencias del Estado.

Sin embargo, como ha sido anteriormente señalado, estas dependencias se construyen en ambientes institucionales con una fuerte carga sexista y androcéntrica, que tiene sus propias reglas y dinámicas de funcionamiento, y que además forman parte de un contexto político, que para el caso mexicano, aun no termina de consolidar una orientación participativa, democrática y plural. Este aspecto no es menor, ya que indiscutiblemente las formas características en las cuales opera el intrincado sistema de decisiones de política estarán determinando el sentido que adquiera la llamada perspectiva de género dentro del Estado.⁵³

La experiencia regional indica que estos procesos presentan una gran heterogeneidad. Los países con problemas de gobernabilidad y que se han limitado a la modernización de las instituciones económicas, son los menos proclives a favorecer la articulación de políticas públicas con perspectiva de género. En cambio, aquellos que además de la reforma económica han iniciado reformas político-institucionales y han promovido la descentralización, la participación ciudadana y la reforma de la justicia, suelen abrir mayores oportunidades para la viabilidad y consolidación de este proceso. La variable decisiva sigue siendo el grado de desarrollo de una cultura política democrática y de una cultura ciudadana que reconozca la igualdad como valor, siendo la actuación de las organizaciones de mujeres, en tanto sujetos sociales, una de las claves del análisis.⁵⁴

⁵³ CERVA, Daniela. Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el marco de los Procesos de transformación política en México, Tesis Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas, FCPyS-UNAM. México, 2010

⁵⁴ BRAVO y RICO. Óp. Cit. p. 77

El punto crucial para institucionalizar la perspectiva de género es poder combinar el mandato político que exige el cumplimiento de la iniciativa de género, con el desarrollo de una adhesión que vaya más allá del propio mandato, ya que existe la posibilidad de que sea interpretado como una imposición que obliga a desarrollar mayores esfuerzos laborales. Es decir, el sustento político de la institucionalización implica fortalecer las redes de personas que trabajen como verdaderos agentes de género. El consenso no sólo debe lograrse por la imposición de la iniciativa, sino involucrar a las personas en una verdadera convicción de la importancia del género.

Y en este punto el entramado institucional y la cultura política prevaleciente juegan un papel fundamental, ya que también se requiere promover procesos de participación democrática que van más allá de estar a favor de la inclusión del género. Cambiar prácticas y mentalidades hacia valores democráticos no sólo en el ámbito procedimental, sino en los valores de las personas. Es decir, un clima favorable hacia el cambio debe orientarse a sumar esfuerzos y no generar resistencias.

La experiencia también ha demostrado que la articulación de esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil y la academia permite ampliar la base social de apoyo frente a los cambios de gobierno u orientación de las políticas. En este sentido, crear un sistema de control y rendición de cuentas puede basarse en las alianzas y compromisos mutuos. Esto a su vez, tiene un fuerte impacto en el fortalecimiento de la trama institucional ya existente.

Los aspectos conflictivos más recurrentes: el papel de las organizaciones y los agentes de género.

Hemos venido señalando que el enfoque de género propone nuevos criterios en la definición de las políticas públicas reconociendo la desigual distribución del poder entre mujeres y hombres en las sociedades. En general pone énfasis en detectar las necesidades específicas de las mujeres y potenciar su autonomía. Sin embargo este objetivo ha sido frecuentemente mal interpretado generando resistencias y una suerte de competencia de parte de quienes integran las instituciones en donde el género es objeto de política.

En efecto, en espacios organizacionales en donde el género se naturaliza y los conflictos emergen como asuntos individuales, la ampliación de las oportunidades específicas de las mujeres y el discurso de promoción de sus derechos son interpretados como descarga y ataque a los varones.

Como señala Ana Rodríguez⁵⁵ el impacto de las dinámicas organizacionales sobre las oportunidades y los derechos de las mujeres es de tal envergadura que se ha señalado que las organizaciones estarían generizadas en forma masculina, puesto que sus procedimientos, prácticas cotidianas e incluso vocabularios están edificados a partir de la desigualdad de poder entre trabajadores y trabajadoras. En este contexto, las capacidades desarrolladas por las mujeres a partir de los roles de género construidos socialmente aparecen subordinadas y reciben una importancia menor frente a jerarquías construidas como “propias” de varones. Más que reflejar la división sexual del trabajo, las organizaciones la refuerzan bajo formas de segregación horizontal y vertical, oscureciendo así el potencial laboral de las trabajadoras y sus saberes y competencias.

Ejemplo de ellos sobran, pero los que más sobresalen son los cargos de alta gerencia, tanto en empresas como en el sector público, continúan siendo ocupados mayoritariamente por hombres. A la segregación vertical hay que agregar la segregación ocupacional (horizontal) donde los puestos laborales de las mujeres son menos remunerados y valorados que los de los varones. En general son pocas las empresas que ofrecen servicios de cuidado para la familia y los hijos y que incentivan licencias por paternidad. Incluso los símbolos y el lenguaje de las empresas han asumido, tradicionalmente, la imagen de un trabajador idealmente masculino, sin responsabilidades familiares.

Como señalábamos, la transversalidad refiere no sólo a las dependencias involucradas, sino además a los actores, en este caso las y los funcionarios públicos encargados de poner en marcha los objetivos y actividades dentro de sus propias dependencias. La neutralización de estos puntos conflictivos requiere de una adecuada sensibilización que asegure el desarrollo de una gestión estratégica de las políticas de género de manera constante y permanente en el tiempo. Es decir, para que el trabajo y lógica que lo orienta sea sostenible requiere consolidar la apropiación de los actores institucionales del principio de equidad de género en su accionar laboral y cotidiano.

⁵⁵ RODRÍGUEZ, Ana Laura. *Validación y certificación como mecanismos de transversalización de género en el Estado*. Las experiencias de Chile (Programa de Mejoramiento de Gestión) y del Estado de Zacatecas (Modelo de Equidad de Género). Informe presentado ante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado en: www.americalatinagenera.org/es [Consultado en Octubre de 2010]

Hoy más que nunca se requiere propiciar el debate sobre la forma de conciliar los principios pragmáticos y los principios éticos vinculados con el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.

La sensibilización de género entre los propios funcionarios del Estado no es algo simple y que se resuelva de una vez y para siempre. El aspecto de la formación y habilitación profesional en materia de género es el primer puente de entrada al tema, por tanto es crucial que su sentido se dirija a sumar y concitar adhesión más que presentarse como una confrontación entre nuevas y viejas prácticas.

Aquí la tarea que debe realizar el espacio académico es crucial. Es decir, también se debe institucionalizar el conjunto de saberes, las prácticas y metodologías de trabajo a favor del género.

A nivel institucional, otro factor crítico es la penetración del tema dentro del gobierno, independientemente del partido o grupo político en turno. Como ya ha sido ampliamente reconocido, una política de equidad de género solamente se podrá institucionalizar debidamente cuando se convierta en política de gobierno, en un objetivo aceptado por la corriente principal. Es crucial reconocer que la transformación hacia sociedades más equitativas no solamente es un asunto técnico, sino que es, en primer lugar, un proceso político basado en una compartida voluntad democrática. Se avanzará hacia la equidad *de facto* en la medida que la agenda de la equidad de género deje de ser exclusivamente una preocupación de un grupo, Comité, unidad, u oficina de mujeres.⁵⁶

Los Modelos de gestión de calidad como estrategia para la institucionalización de la perspectiva de género

Con el fin de profundizar los procesos de institucionalización que tengan un impacto transversal en la administración pública, en los últimos años se han desarrollado una serie de iniciativas destinadas a orientar la incorporación del género en base a sistemas de gestión de calidad, con un amplio alcance dentro de la estructura y los procesos de una organización.

El propósito es vincular de manera sistémica los requerimientos que fundamentan los procesos de gestión con los principios de la igualdad de género. En este sentido, la orientación hacia los resultados y a las necesidades específicas de las personas, la retroalimentación para la mejora de

⁵⁶ BRAVO y RICO. Óp. Cit. p. 77

los servicios prestados, la comunicación abierta y los procesos de aprendizaje continuo, junto con la responsabilidad explícita de la organización, son factores que en interrelación aspiraran a transformar las estructuras de trabajo y la gestión de los recursos humanos en forma más justa, equitativa, eficiente y eficaz.

Alicia Lamas⁵⁷ apunta que en la última década la tendencia ha sido incorporar el enfoque de género en las políticas públicas, utilizando los argumentos de la eficacia de manera paralela a los de justicia y equidad social:

...eficacia y eficiencia valida el objetivo de desarrollo integral a partir de una forma de gestión que permita instrumentar respuestas multicausales a los problemas de crecimiento, desarrollo y distribución.

La preocupación por “institucionalizar” el enfoque de género surge en un contexto de una llamada generalizada por enfrentar el desafío de la transformación del patrón socioeconómico, transformar sistemas productivos y de producción, instituciones públicas y organizaciones sociales en espacios que no solamente sean menos costosos, burocráticos y complejos, sino también más democráticos y eficaces en el cumplimiento de sus mandatos, que apunten al bienestar general de las personas. Así, los argumentos de eficiencia se ven reforzados por argumentos de justicia social y respeto por los derechos humanos en el marco de un desarrollo integral y centrado en el bienestar de las personas, sean hombres o mujeres.

En este marco, transversalizar el enfoque de género requiere la construcción de metodologías y herramientas que apunten a una mayor eficiencia y eficacia y, que al mismo tiempo, den cuenta de los avances respecto a los objetivos de equidad. De la misma importancia resulta que dichas herramientas: 1) faciliten a las instituciones identificar aquellas áreas en las que se produce y reproduce la desigualdad de género, 2) orienten la elaboración acciones para la equidad de género, 3) definan aquellos áreas en los que mínimamente han de incorporarse o transformarse aspectos relativos al enfoque de género.

⁵⁷ Lamas, Alicia, “Planificación de la gestión Pública con Equidad de Género: Políticas Públicas y Democracia”. Ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y del Caribe *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*, Managua, Nicaragua, 28, 29 y 30 de agosto de 2002.

De esta manera, los sistemas de gestión de calidad se constituyen como un instrumento oportuno para incorporar el enfoque de género en las prácticas y en los procedimientos cotidianos de las organizaciones; se trata de un instrumento que hace posible introducir modificaciones en las dinámicas cotidianas de las organizaciones y las orienta, a través de procedimientos estandarizados, al cumplimiento de resultados y objetivos.

En algunos casos los procesos de mejora de gestión de calidad en las organizaciones van acompañados por la certificación como un requisito para validar el cumplimiento de los pasos necesarios para la adopción del modelo de gestión por calidad. Las etapas incluyen, por lo general, el compromiso e interés por parte de la organización, la elaboración de un diagnóstico y consecuente plan de acción, su implementación, la auditoría y, finalmente, la certificación.

Para el adecuado desarrollo de esta estrategia, tiene que desarrollarse previamente la conciencia compartida de que las organizaciones también generan desigualdad y que no es posible avanzar en la igualdad sustantiva sin una transformación de las propias organizaciones, sean públicas o privadas.

En vistas de ello, una de las vías para el avance de la equidad de género supone acceder al interior de las empresas y organizaciones y modificar su forma de funcionamiento.

Existen una serie de beneficios al adoptar un sistema de gestión basado en la equidad de género:

Tabla 4. Beneficios de un sistema de gestión basado en la equidad de género

Transformación cultural positiva	Mejora del Servicio prestado/Negocio	Mejor ejercicio de derechos de las trabajadoras y los trabajadores
Más motivación, satisfacción laboral, compromiso e identificación del personal con la misión de la organización.	Aprovechamiento de los saberes y las competencias del conjunto del personal.	Mejora de la situación de las mujeres y los hombres.
Mejores relaciones interpersonales y comunicación entre el personal y con los superiores jerárquicos.	Incremento en la calidad de la producción y de los servicios ofrecidos por la empresa u organización.	Mejora de la situación de las familias de trabajadores y trabajadoras.
Mayor probabilidad de retener personal con talento y capacitación.	Mejora de la imagen externa de la empresa y atracción a consumidores y consumidoras responsables.	Acceso a las jerarquías de las organizaciones para las mujeres.
Mejora de las condiciones generales del trabajo de empleados y empleadas y	Aumento del prestigio de la empresa y de su liderazgo en el mercado.	Desarrollo de condiciones para garantizar el ejercicio de derechos y respeto efectivo de los derechos de trabajadores y trabajadoras.
		Ambientes de trabajo favorable y

disminución las inercias burocráticas asociadas al cumplimiento del trabajo.		más equitativo para mujeres y hombres.
--	--	--

Fuente: Adaptación al cuadro de Rodríguez⁵⁸

Se reconoce la necesidad de que la certificación sea entendida como un instrumento de gestión organizacional flexible e integral, no un fin en sí mismo. Las herramientas deben ser precisas y claras y el esquema de trabajo debe adaptarse a las condiciones particulares de la organización para generar mayor apoyo y legitimidad de la propuesta.

La forma de asegurar que los contenidos de género estén incorporados en el modelo a partir del cual será realizada la evaluación conducente a la certificación implica contar con personal experto en las temáticas de igualdad.

De manera sintética un proceso de gestión que incorpore la equidad de género supone⁵⁹

- Un enfoque integral. Con el fin de de erradicar la discriminación e implantar condiciones de igualdad entre trabajadoras y trabajadores, no se certifican prácticas aisladas sino una gestión integral. Las empresas participan de una revisión constante de los logros alcanzados.
- Su adopción debe tener un proceso de generación de consensos y adhesiones y los planes de acción deben ser definidos por las propias organizaciones. El enfoque participativo y de adopción voluntaria facilita la incorporación tanto de empresas privadas como de instituciones públicas, y permite que se mantenga el interés y el compromiso por participar, dado que ellas definen y desarrollan su plan de acción y los tiempos para cumplir con él. Las organizaciones definen sus propias políticas y metas en instancias de trabajo internas. De esta forma, la búsqueda de condiciones de equidad en el trabajo entre hombres y mujeres pasa a ser una preocupación de la organización y no una imposición externa. En el caso del sector público es importante señalar que un paso fundamental es la adecuación del marco legal que mandate la adopción de estrategias para la transversalización de la perspectiva de género, acompañado por procesos de sensibilización y generación de adhesiones.

⁵⁸ RODRÍGUEZ Gusta, Ana Laura, *Negocios que promueven la igualdad: Cómo poner en práctica programas de Certificación de Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género*, Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD Serie Compartir Conocimiento, Vol. VI, 2009, pág. 18

⁵⁹ Ibid

- La elaboración de planes y la implementación de acciones deben ser procesos participativos que cuenten con un claro compromiso de las autoridades y encuentren respaldo en los proyectos y agendas políticas de los gobiernos.
- El sistema es auditable y verificable; el sello tiene una validez acotada en el tiempo. Es un punto de partida y no un punto de llegada: a partir de la misma las organizaciones deben continuar mejorando sus prácticas hacia mayores grados de equidad
- En todas las herramientas de certificación analizadas está prevista la conformación de Comités internos de trabajo en las empresas, con responsables que oficien de enlace con los mecanismos de igualdad. Estos Comités están conformados por diversos actores que deberán sensibilizarse y manejar los contenidos de género. Se destacó la relevancia de instalar procedimientos de control ciudadano y auditorías que pueda ejercer la sociedad civil sobre el proceso.

Por su parte, Rosa Gómez Torralbo⁶⁰ propone cinco claves para que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las actuaciones de la organización, en todos los niveles, en todas las etapas por todas las partes involucradas, y se obtengan resultados favorables.

- I. Análisis de género de todos los grupos de interés: de parte de la gestión el énfasis es la orientación a los resultados y orientación al cliente (o beneficiaria/o). En relación a la integración del principio de igualdad se sitúa a las personas en el centro de las políticas, analizando la situación diferencial de mujeres y hombres.
- II. Compromiso y coherencia con el objetivo de igualdad de la organización. De parte de la gestión se integran la noción de liderazgo y coherencia en los objetivos y la responsabilidad social de la organización. En la integración del principio de igualdad se requiere un compromiso político de la dirección con la igualdad. La nueva perspectiva, implica que la igualdad de género debe ser uno de los valores de la organización, que se debe fomentar un comportamiento acorde con la igualdad de mujeres y hombres en toda la organización, desarrollando una nueva cultura favorable a la igualdad.
- III. Participación y desarrollo de alianzas a favor de la igualdad. De parte de la gestión implica liderazgo y coherencia en los objetivos, desarrollo e implicación de las personas, desarrollo

⁶⁰ Torralbo, Rosa Gómez. La equidad de género como factor de gestión. Manual de gestión. Instituto Anadaluz de la Mujer. España, 2006. 112 pp.

de alianzas y responsabilidad social de la organización. Supone la toma de conciencia y participación de todos los agentes involucrados. Las organizaciones tienen que apoyar el desarrollo de su personal, para adaptarse a cualquier cambio. La integración de la igualdad, como valor y como objetivo, implica ampliar las alianzas, en dirección a personas, grupos y entidades que desarrollen su trabajo en este campo, y sensibilizar a todos los grupos de interés.

- IV. Evaluación de los resultados e impactos de género en todos los grupos de interés. Desde la gestión implica orientación hacia los resultados, orientación hacia las personas y responsabilidad social de la organización. De parte de la integración de la igualdad implica que la igualdad se mide por los resultados obtenidos y requiere de procesos sistemáticos y evaluación de los impactos de género. El resultado de atravesar los conceptos de excelencia con el principio de igualdad, es que uno de los resultados que deben medirse siempre, es el logro de la igualdad. Se deben medir los resultados en cada uno de los grupos de interés y el impacto de género en la sociedad.
- V. Procesos de mejora de la igualdad basados en el aprendizaje continuo y en la toma de decisiones a partir del análisis de los datos y la información sensible al género. Del lado de la gestión implica un proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora que se integran con procesos sistemáticos de evaluación de impactos de género. La perspectiva de género, necesita que los procesos se basen en las necesidades y expectativas de hombres y mujeres, y que se diseñen para satisfacerlas. Además introduce el requisito de que la organización debe aprender de los resultados diferenciales que obtiene en hombres y mujeres. Debe evaluar los impactos de género en la sociedad y mejorar de forma continua los resultados obtenidos, teniendo en cuenta las aportaciones que hagan para mejorar, tanto mujeres como hombres.

Recapitulando

El proceso de institucionalización de la perspectiva de género involucra aspectos que van más allá de la puesta en práctica de una serie de acciones que den cumplimiento a determinados objetivos de política pública. En términos de valor social, cristaliza una determinada concepción sobre la igualdad y la equidad de género.

El Estado no juega un papel neutro en la construcción y/o reproducción del orden de género. En su propia dinámica reproduce patrones y prácticas que otorgan valoración diferencial a varones y mujeres. Por tanto le toca desempeñar un papel activo en el cambio de las actuales relaciones de género, a través de la creación de instancias orgánicas dentro del Estado, el establecimiento de normas y reglas, asignación de nuevas atribuciones, así como de recursos.

Sin duda que un objetivo fundamental es el trabajo específico que se realice con los funcionarios públicos en su papel de agentes de género. Trabajar con sus resistencias permite reconocer cómo sus actividades y concepciones también se encuentran orientadas por culturas organizacionales sexistas muy arraigadas que se presentan como naturales e inamovibles.

La consolidación de una masa crítica que refleje el cambio de mentalidad ha sido un proceso muy lento, lo que se traduce en importantes resistencias para incorporar el enfoque de género en las rutinas y en los instrumentos de planificación y gestión pública de las dependencias.

Por otra parte, en el ambiente organizacional, las acciones positivas destinadas a corregir las desventajas de las mujeres no siempre son bien interpretadas y recibidas.

Finalmente, la forma en que se organiza y reproduce el sistema político actual resulta en muchos casos una amenaza para la sostenibilidad de los procesos. Los cambios de gobierno tienen un importante impacto en la estabilidad institucional del mecanismo, como de las políticas elaboradas a favor de la equidad de género. La continuidad de las estrategias de gestión a favor del género sucumbe frente a los cambios en las agendas de gobierno.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN POR DIMENSIONES DE ANÁLISIS.

1) PERTINENCIA Y COHERENCIA:

Esta dimensión se orienta a evaluar el diseño del Modelo, es decir, valorar las definiciones sustantivas de la acción pública y analizar la pertinencia y coherencia existente entre las normas, objetivos y medios que la rigen y orientan.

Para fines de la presente evaluación se entenderá la pertinencia como lo apropiado de la selección de la estrategia pública para contribuir a resolver la necesidad o problema social que le da origen. En este sentido, de manera particular se valorará si es adecuada la definición institucional de implementar un Modelo de Equidad de Género en el estado, basado en un sistema de gestión, como estrategia pública para contribuir de manera sustantiva a resolver el problema de la desigualdad de género.

La coherencia se entenderá como la alineación que existe entre la base normativa, conceptual e instrumental del Modelo; así como la lógica secuencial entre los distintos niveles que conforman su andamiaje: identificación del problema, definición de objetivos, productos o servicios a generar, actividades consideradas para su ejecución e instrumentos de evaluación y seguimiento.

En esta dimensión se considerarán dos tópicos de estudio:

- El diseño del Modelo
- El seguimiento y la evaluación

El análisis se estructuró de acuerdo a las preguntas guía que se definieron por la consultoría en el programa de trabajo.

¿El MEGGEZ es una estrategia pertinente para atender la problemática social que le da origen?

A fin de valorar la pertinencia del Modelo, se examinó el documento rector del MEGGEZ, el cual muestra las características y definiciones centrales de esta herramienta. El objeto de análisis consistió en identificar si el Modelo integra los elementos necesarios para constituirse como una estrategia pública acertada, orientada a resolver la necesidad o problema social que le da origen.

Antes de presentar el análisis es necesario señalar que en el documento rector no se caracteriza la necesidad o problema social al que va dirigido, por lo cual, el propio Modelo no define de manera certera cuál es el problema al que responde de manera central. En algunos párrafos se menciona que se dirige a atender la inequidad de género en el estado, y que se define como estrategia para su atención la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en las instancias de gobierno, utilizando como herramienta el MEGGEZ.

Sin embargo, a la par que se dirige a atender la inequidad de género en el estado, también se puede deducir que se orienta a atender la inequidad de género en la organización interna de las dependencias de gobierno. Pues este tipo de iniciativas parten de considerar que para que las instancias públicas avancen decididamente en la realización de políticas públicas para la igualdad, deben contar con marcos organizacionales igualitarios. Por lo que lograr dependencias públicas con equidad de género se convierte en medio y fin.

De este modo, el diseño del Modelo tiene de origen una carencia sustantiva al no definir de manera clara, explícita e inequívoca el problema que pretende atender.

Asumiendo que pretende contribuir a resolver la inequidad de género, tanto en el plano social como en las organizaciones de gobierno, el documento rector del Modelo, además de adolecer de la falta de definición clara del problema, tampoco parte de un diagnóstico integral propio de la situación de género en estos dos niveles, es decir en la población en general y respecto de las organizaciones públicas.

El Modelo incluye un apartado específico titulado “Diagnóstico de la Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas”. En ese texto, se ofrece un panorama sobre la situación de la mujer en el mundo⁶¹, así como indicadores demográficos y económicos⁶², que muestran las

⁶¹ El texto retoma datos del documento titulado *La mujer en el mundo 2005: progreso en estadísticas*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas en 2006.

⁶² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

condiciones de salud y educación y empleo de las mujeres y hombres en México y, en la mayoría de los casos, en Zacatecas.⁶³ Asimismo, se ofrecen datos sobre los índices municipales de Desarrollo Humano, de Desarrollo Relativo al Género y de Potenciación de Género, en Zacatecas. En conjunto, se presentan datos muy generales, que no fijan con precisión la situación de género a nivel sectorial, así como sus causas, lo que permitiría fijar prioridades y orientar la acción de las dependencias de acuerdo con las funciones y competencias que la ley les atribuye.

Respecto de la situación de género en las organizaciones institucionales, el Modelo no incluyó un diagnóstico. De esa forma, no partió de una base de conocimiento acerca del estado de la cuestión en materia de equidad de género en las mismas dependencias sobre las que se pretendía impactar.

Asumió tácitamente que las dependencias enfrentaban los mismos problemas de inequidad a nivel interno y contaban con las mismas condiciones institucionales, para desarrollar un sistema de gestión de la envergadura propuesta. A lo largo del diseño, y en el mismo proceso de implementación del Modelo, esta carencia mostró sus efectos, pues fue claro que no se definió una estrategia que atendiera la especificidad de la realidad institucional del Estado, así como tampoco se definieron prioridades de acuerdo con el contexto particular, ni se consideraron las necesidades y condiciones de las diversas dependencias.

El Modelo se basa en los sistemas de gestión internacionales, considerando que éstos “a nivel internacional han sido la base para impulsar a las instituciones hacia prácticas más eficientes y competitivas en todos los rubros, con procesos estandarizados, ordenados y transparentes”⁶⁴. Sin embargo, el documento rector no especifica claramente la vinculación, en términos prácticos, de los factores que relacionan la incorporación de la perspectiva de género con un sistema de gestión; o en otras palabras, ¿por qué se elige en Zacatecas la estrategia de un sistema de gestión

⁶³ Se sabe de la existencia de un *Diagnóstico socio-demográfico del Estado de Zacatecas*, el cual fue distribuido entre todas las dependencias de la administración pública estatal que participaron en la implementación del MEGGEZ. Se trata de un documento breve, elaborado en octubre de 2007 por el INMUZA y el INEGI, en el que se presentan datos estadísticos sobre las condiciones de salud, educación, empleo y violencia de género, de las mujeres y los hombres en el estado de Zacatecas. Tal diagnóstico podría contener referencias para identificar algunas brechas de inequidad en el estado y, en ese sentido, podría constituir un punto de partida para las dependencias. Aunque no profundiza a nivel sectorial.

⁶⁴ Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas, pág. 4

como herramienta eficaz para transversalizar el enfoque de género y contribuir con ello a una mayor igualdad de género en el estado y en las organizaciones públicas?

Con base en esta misma experiencia internacional, de la cual se abunda en apartados posteriores, así como en la revisión conceptual que se presenta en el capítulo correspondiente de esta evaluación, se puede afirmar que los Modelos de Sistemas de Gestión para la Equidad de Género pueden ser estrategias pertinentes para transversalizar el enfoque de género en las organizaciones públicas, lo cual contribuye tanto a lograr una mayor igualdad de género en el plano social como en las propias organizaciones.

En este sentido el MEGGEZ es una estrategia pertinente. Sin embargo, en su diseño, además de la falta de definición clara del problema al que responde, tiene algunas otras carencias que limitan esa pertinencia.

En la siguiente tabla se sistematizan las principales fortalezas y omisiones identificadas en el diseño del Modelo:

Tabla 5. Principales fortalezas y carencias del MEGGEZ

FORTALEZAS DEL MEGGEZ	CARENCIAS DEL MEGGEZ
<p>Representa el medio con el que el gobierno del Estado alcanzará los objetivos de su política de equidad de género. Este pronunciamiento le da fuerza y respaldo político.</p>	<p>No establece con precisión cuáles son los mecanismos de coordinación de las dependencias públicas. En la Ley de Igualdad, así como en diversas secciones se señalan tareas que debe desarrollar el INMUZA para dar seguimiento, supervisar e incluso realizar auditorías internas, a veces con el apoyo de la SEPLADER y de SEFIN. Sin embargo, no se definen explícitamente los mecanismos de coordinación institucional que garanticen un adecuado seguimiento e integralidad en las acciones.</p> <p>No contempla un proceso de sensibilización y búsqueda de adhesiones voluntarias de las instituciones públicas al modelo.</p>
<p>Incluye un diagnóstico de las brechas de inequidad entre mujeres y hombres en México y en el estado de Zacatecas.</p>	<p>El diagnóstico es demasiado general y no precisa retos sectoriales que deben atender las dependencias en función de sus atribuciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> No se precisan criterios para que las dependencias elaboren diagnósticos que permitan identificar brechas de inequidad
<p>Previó (en su "Introducción") que un organismo de</p>	<ul style="list-style-type: none"> De las 5 secciones en las que estructura el

<p>tercera parte realice semestralmente una auditoría de certificación para evaluar el cumplimiento de los más de 50 requisitos.</p>	<p>Modelo, sólo en dos (7.1.Planeación y 7.4. Seguimiento) se establecen requisitos específicos para el desarrollo de auditorías internas (o de primera parte). En ninguna sección existen requisitos que orienten el desarrollo de las auditorías de certificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El plazo para la realización de la auditoría de tercera parte es demasiado breve en relación con la cantidad de requisitos a cumplir.
<p>Las 5 secciones en las que se estructura el Modelo están diseñadas para incidir tanto en el desempeño de las dependencias (desarrollo de políticas públicas con enfoque de equidad), como en su organización interna (desarrollo de relaciones de género equitativas al interior de la institución).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se considera una estrategia de articulación entre las dependencias participantes. Sólo hay un requisito en la sección de mejora continua para identificar mejores prácticas. • No se incluye la elaboración de diagnósticos para identificar las capacidades técnicas, humanas, financiera de las instituciones para desarrollar el sistema de gestión. • No se contempla la revisión del marco normativo interno de las dependencias, su vinculación con la normatividad federal, así como tampoco consideró la articulación con los organismos sindicales, u otros actores involucrados.
<p>Los requisitos estandarizan las tareas a desarrollar por cada una de las dependencias. Su cumplimiento es obligatorio y auditable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No se definen prioridades en el cumplimiento de los requisitos • No contempla los procesos para adaptar los requisitos a las necesidades, características y atribuciones de las distintas dependencias. • Diversos requisitos se refieren a los registros desagregados por sexo como la base para los diagnósticos, la definición que se incluye en el glosario no es clara. • Ausencia de lineamientos o criterios previamente delimitados para la elaboración de indicadores dirigidos a disminuir o eliminar brechas de inequidad. No se incluye la definición en el glosario.
<p>En la sección de Planeación se establece que las y los titulares de las instituciones deben estar comprometidas con el Modelo. Este elemento favorece la generación de sinergias y puede ser propicio para una cultura organizacional sensible al género.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No define acciones específicas tendientes a garantizar una mayor receptividad y aceptación del Modelo por parte de las y los titulares de las instituciones. • Refuerza la percepción de que se trata de una iniciativa del gobernante en turno.

	<ul style="list-style-type: none"> • Debilita la permanencia del Modelo en el largo plazo ante el relevo de las autoridades
<p>En la sección de Políticas Públicas, se establecen requisitos para que las dependencias: identifiquen, desarrollen acciones, generen indicadores y midan sus resultados respecto a la atención y disminución de las brechas de inequidad. Se generan condiciones para el avance en torno a metas previamente establecidas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No define de manera conceptual las brechas de inequidad ni cómo se identifican. El término tampoco figura en el glosario. • No contempla la necesidad de identificar las causas de la inequidad y la necesidad de contrarrestarlas. • La definición de política pública que se incluye en el glosario es insuficiente. • No define qué instancia sería la encargada de asesorar a las dependencias en la identificación de brechas de género y en el diseño de políticas públicas.
<p>En la sección de Instancias del Gobierno, se dispone la elaboración de diagnósticos interno para identificar discriminación, violencia y acoso laboral. Coloca el tema en la agenda pública.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque se incluye un requisito para la presentación de quejas, ninguno señala mecanismos de sanción u otro procedimiento para cerrar el proceso una vez que la queja es presentada y atendida. • No define con claridad el papel del INMUZA en este proceso.
<p>Incluye un glosario de términos y definiciones que homologan su interpretación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No contiene un marco conceptual que dote al Modelo de respaldo teórico y de una plataforma común de conocimiento en materia de equidad de género.

Fuente: Elaboración propia

¿El Modelo está alineado o es coherente con el marco normativo legal e institucional que rige a las dependencias de la APE?

Como ya se mencionó, en el diseño del Modelo no se consideró un análisis más detallado del marco legal y normativo de las dependencias de la APE, que permitiera identificar disposiciones que fortalecieran su ejecución. Sin embargo, dado que no contraviene la ley, es posible afirmar que el Modelo en general está alineado y es coherente con el marco normativo legal e institucional de las dependencias públicas zacatecanas. Sin embargo, no aprovecha el respaldo jurídico que éste podría otorgarle a diversos requisitos (Ver el apartado de *Recomendaciones*). Así como tampoco lo toma en cuenta para definir la coordinación institucional necesaria para potenciar sus resultados y evitar traslapes de funciones entre las instancias creadas para la

operación del Modelo en cada dependencia (los Comités) y el conjunto de áreas, tanto a nivel interno como respecto del resto de dependencias.

¿El modelo es coherente con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo?

Como se mencionó en apartados anteriores, la equidad es uno de los principios que orientan las políticas públicas correspondientes al eje *Desarrollo Social con Equidad*, que es uno de los tres ejes en los que se estructura el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 (PED).

En el siguiente cuadro se examina la correspondencia entre los requisitos del MEGGEZ y las estrategias del PED:

Tabla 6. Coherencia de los requisitos del MEGGEZ con las estrategias del PED

ESTRATEGIA PED	REQUISITO MEGGEZ
<p><i>Evaluaremos la legislación laboral del estado y la reglamentación municipal en la materia, para promover reformas que fortalezcan los principios de equidad de género e inhiban la discriminación de todo tipo de minorías sociales.</i></p>	
<p><i>Impulsaremos políticas proactivas para la creación de empleos y la salvaguarda de los derechos laborales de la mujer, así como para el desarrollo de sus capacidades emprendedoras a través de proyectos productivos. Se trata de impulsar políticas públicas, que garanticen su acceso al capital, al crédito, la tecnología y la capacitación; prestar servicios de apoyo a las mujeres trabajadoras con el fin encontrar estrategias más eficaces de sensibilización y fiscalización, dirigidas a empleadores y empleadoras para lograr mayor igualdad entre los y las trabajadoras.</i></p>	<p>En la Sección 3 “Instancias del Gobierno del Estado con Equidad de género”, se incluyen requisitos para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un diagnóstico sobre la igualdad de oportunidades al interior de la dependencia. • Definir objetivos dirigidos a eliminar los obstáculos a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la dependencia. • Desarrollar acciones pro equidad (acciones afirmativas) • Administrar al personal bajo principios de equidad (perfiles, reclutamiento, capacitación, desarrollo, seguridad y salud laboral) • Igualdad de oportunidades y no discriminación • “Fomento a la no violencia y para evitar el acoso sexual” (sic)
<p><i>Impulsaremos medidas para prevenir, diagnosticar y atender las enfermedades infecciosas y de transmisión sexual que afectan, en particular, a las mujeres. El gobierno del estado ampliará los servicios de salud, especialmente para la atención y prevención del cáncer cérvico uterino y de mama,</i></p>	

<p><i>de enfermedades de transmisión sexual y de enfermedades de tipo psicológico en las poblaciones con mayor riesgo y relacionadas con flujos migratorios; además, fomentará las prácticas de calidad y calidez en la atención médica de la mujer en las instituciones de salud pública.</i></p>	
<p><i>Atenderemos la problemática de la pobreza y abandono de hogar que afecta especialmente a las mujeres, con este fin se promoverán reformas a la legislación civil y, en coordinación con los ayuntamientos, se promoverá el establecimiento de centros de atención a mujeres y niños en situación de riesgo.</i></p>	
<p><i>Revisaremos la legislación penal en la materia de violencia familiar y hostigamiento sexual y promoveremos la creación de instancias especializadas en la atención médica, psicológica y jurídica a las víctimas de delitos sexuales.</i></p>	
<p><i>Promoveremos la difusión de una cultura sobre la equidad de género a través de una campaña permanente en el sistema educativo del estado y en los diferentes medios de comunicación con mensajes e información que promuevan una sensibilización acerca de la importancia de la equidad de género y el respeto de las mujeres y las niñas.</i></p>	<p>En la sección 1. Planeación, se incluye como requisito que el presupuesto incluya recursos para “Difundir e implementar la política de equidad de género del Poder Ejecutivo del Estado y el compromiso personal de la o el Titular de la entidad.</p>
<p><i>Desarrollaremos programas de capacitación en coordinación con distintas organizaciones civiles, para difundir los derechos sexuales, reproductivos, laborales y políticos de las mujeres.</i></p>	
<p><i>Para garantizar un trato equitativo a las personas de los grupos vulnerables, impulsaremos programas de formación y capacitación para servidores públicos con el fin de que revaloren los principios de equidad y desarrollen actividades horizontales en la administración estatal.</i></p>	<p>En la Sección 3 “Instancias--... se incluye un requisito que consiste en incorporar dentro del programa de capacitación del personal de las dependencias, temas relativos a la equidad entre los géneros en todos los niveles.</p>
<p><i>Promoveremos la incorporación de las mujeres a los cargos públicos y a las organizaciones de la sociedad civil reformando la legislación electoral para impulsar la incorporación de las mujeres a los cargos públicos y a las organizaciones de la sociedad civil.</i></p>	

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el cuadro, la tercera parte de los más de 50 requisitos que comprende el MEGGEZ, responden directamente a estrategias de equidad de género del Plan Estatal de Desarrollo de la administración pasada.

¿Son realistas y concretos los objetivos y resultados esperados del Modelo?

En párrafos previos se explicó que en el documento rector no existe un apartado que defina con precisión el objetivo del Modelo. Éste se infiere del contenido de apartado “Fundamentos”, donde se señala que el Modelo es la estrategia para **abatir la situación** que prevalece en Zacatecas en materia de equidad de género y “**lograr la transversalidad** de género en el Gobierno del Estado”⁶⁵.

Ambos objetivos corresponden a los grandes objetivos que se propuso el gobierno de Zacatecas y que se encuentran en el apartado “Política de equidad de género para el gobierno del Estado de Zacatecas” del documento rector del MEGGEZ.

- *Asegurar que los intereses y necesidades de mujeres y hombres, con equidad, estén reflejados en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas de gobierno; así como*
- *Eliminar cualquier forma de discriminación, asegurar la igualdad de acceso a las oportunidades para mujeres y hombres, y evitar cualquier forma de violencia, en especial la violencia de género en el interior de las dependencias de gobierno y en sus ámbitos de operación.*⁶⁶

Tampoco existe en el diseño del Modelo una definición explícita de los resultados directos que el Modelo pretende obtener, lo cual es una carencia sustantiva que afecta la orientación de la iniciativa así como su seguimiento y evaluación.

Para fines de la presente evaluación se considera que los resultados inmediatos se enfocaron al cumplimiento de los requisitos establecidos en el MEGGEZ, y que su consecución contribuiría al cumplimiento de los dos grandes objetivos de la política de igualdad en el estado.

⁶⁵ Entendiendo como transversalidad “el proceso de evaluación de las implicaciones para hombres y mujeres de cualquier acción planificada, incluyendo la legislación, políticas o programas, en cualquier área y en todos los niveles”. Modelo de Equidad de Género, pág. 4

⁶⁶ Ibidem pág. 8

En el siguiente cuadro se examina si los requisitos del MEGGEZ son realistas y concretos, a partir de lo cual se podrá definir si sus objetivos lo son.

Se considerará que son **realistas**, si se prevén los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para cumplir lo que en ellos se dispone, en el plazo previsto; y **concretos** si son mensurables o verificables.

En el siguiente cuadro se examinan los componentes del primer gran objetivo:

**Tabla 7. Análisis de los requisitos del primer objetivo del MEGGEZ
¿Son realistas y concretos?**

OBJETIVO: INTERESES Y NECESIDADES DE M Y H EN POLÍTICAS	REQUISITO MEGGEZ	REALISTA	CONCRETO
DISEÑO	7.2.1.2. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL DEBEN GENERAR INFORMACIÓN ESTADÍSTICA CON BASE EN LOS REGISTROS DESAGREGADOS POR SEXO, Y DEBEN IDENTIFICAR ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA ATENCIÓN DE BRECHAS DE INEQUIDAD ENTRE LAS MUJERES Y LOS HOMBRES DE ZACATECAS	PARCIALMENTE PORQUE NO DEFINE CON PRECISIÓN QUÉ SON LAS BRECHAS DE INEQUIDAD. NO HAY ELEMENTOS SUFICIENTES PARA QUE SE CUMPLA	NO AL NO DEFINIR QUÉ SON LAS BRECHAS DE INEQUIDAD, NO SE PUEDE PROGRAMAR UN INDICADOR PARA MEDIR UN CAMBIO O AVANCE
	7.2.1.3. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL DEBEN REALIZAR UN DIAGNÓSTICO QUE CONTEMPLA LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS DE ATENCIÓN Y/O SERVICIO, TANTO DE MUJERES COMO DE HOMBRES, PARA DISMINUIR O ELIMINAR LAS BRECHAS DE INEQUIDAD EN EL ESTADO	NO LOS DIAGNÓSTICOS DE GÉNERO SON HERRAMIENTAS QUE REQUIEREN UNA BASE CONCEPTUAL, METODOLÓGICA Y TÉCNICA ESPECÍFICA. EN EL DISEÑO NO SE COMPLARON TODOS LOS ELEMENTOS PARA ASGURAR QUE LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO TUVIERAN LA CAPACIDAD PARA DESARROLLARLOS.	SI
	7.2.1.4. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL DEBEN INCLUIR EN SUS PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES LAS ACCIONES ENCAMINADAS A DISMINUIR O ELIMINAR LAS BRECHAS DE GÉNERO DETECTADAS	PARCIALMENTE LOS POA PREVEN RECURSOS Y PROGRAMAN LAS ACCIONES PERO FALTAN ELEMENTOS PARA ASEGURAR QUE SE DIRIJAN A ELIMINAR O DISMINUIR BRECHAS DE INEQUIDAD, PUES NO SE PREVEEN LAS CONDICIONES NECESARIAS Y SUFICIENTES PARA QUE LAS DEPENDENCIAS DESARROLLEN LAS CAPACIDADES PARA IDENTIFICAR LAS BRECHAS Y DEFINIR LAS POLÍTICAS. SOBRE TODO EN LOS LAPROS PREVISTOS	SI
	7.2.1.5. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL DEBEN DEFINIR AL MENOS UN INDICADOR DE RESULTADO POR CADA UNA DE LAS ACCIONES DEFINIDAS PARA DISMINUIR O ELIMINAR LAS BRECHAS DE GÉNERO. A) CADA INDICADOR DE RESULTADO DEBE INCUIR LA FRECUENCIA DE MEDICIÓN DEL MISMO, LA FÓRMULA DE CÁLCULO Y TRES	PARCIALMENTE NO SE CONSIDERAN LOS ELEMENTOS SUFICIENTES PARA QUE LAS DEPENDENCIAS CUENTEN CON LAS CAPACIDADES PARA DEFINIR LOS INDICADORES	SI

OBJETIVO: INTERESES Y NECESIDADES DE M Y H EN POLÍTICAS	REQUISITO MEGGEZ	REALISTA	CONCRETO
	NIVELES DE META A LOGRAR (MÍNIMO, SATISFACTORIO Y SOBRESALIENTE)		
	7.2.1.5. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL DEBEN REALIZAR LA PRESUPUESTACIÓN DE ACUERDO A LA PROGRAMACIÓN ESTABLECIDA (VER 7.1.3.3.)	PARCIALMENTE. SE PREVÉN Y PROGRAMAN RECURSOS, PERO FALTAN ELEMENTOS PARA ASEGURAR QUE SE DIRIJAN A ELIMINAR O DISMINUIR BRECHAS DE INEQUIDAD	SI
IMPLEMENTACIÓN	7.2.LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO 7.2.2.2. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO ESTATAL DEBEN LLEVAR A CABO LAS ACTIVIDADES CONFORME A LO ESTABLECIDO EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES PARA DISMINUIR O ELIMINAR LAS BRECHAS DE INEQUIDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES	NO ES POCO REALISTA QUE EN UN AÑO LAS DEPENDENCIAS CUENTEN CON LOS ELEMENTOS PARA EJECUTAR SUS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. EL MODELO NO CONTEMPLA LOS ELEMENTOS SUFICIENTES PARA QUE SE GARANTICE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PRESUPUESTALES	PARCIALMENTE EL RESULTADO ESPERADO ES ABIERTO, FALTA MAYOR PRECISIÓN EN LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO
MONITOREO	7.2.3. SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO 7.2.3.2. CON BASE EN LOS RESULTADOS DE LOS INDICADORES, EL INSTITUTO PARA LA MUJER ZACATECANA Y LA SEPLADER, DEBEN VERIFICAR DE FORMA PERMANENTE EL CUMPLIMIENTO POR PARTE DE LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO PARA INFORMAR AL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO.	NO NO SE PREVÉN LOS RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS ASÍ COMO LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL NECESARIOS PARA GARANTIZAR QUE ESTE REQUISITO SE PUEDA CUMPLIR EN EL TIEMPO ESTABLECIDO.	PARCIALMENTE EL CUMPLIMIENTO DE ESTE REQUISITO NO ES CLARO NI COMPLETAMENTE VERIFICABLE
EVALUACIÓN	7.4.2. AUDITORÍAS INTERNAS 7.4.3. REVISIÓN DIRECTIVA	PARCIALMENTE SE PREVÉN LOS RECURSOS PERO LA PROGRAMACIÓN SEMESTRAL DE LAS AUDITORÍAS Y REVISIONES DIRECTIVAS, SUMADAS A QUE NO SE PREVEA UNA ETAPA PREPARATORIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DIFICULTA EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS	SÍ LOS REQUISITOS ABORDAN TODAS LAS ETAPAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y ESTÁN DISEÑADOS PARA PODER MEDIR SU CUMPLIMIENTO

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente cuadro se analizan los requisitos que corresponden con el segundo gran objetivo de la política de equidad de género del Gobierno Zacatecano (PEGGEZ).

**Tabla 8. Análisis de los requisitos vinculador al segundo objetivo de la PEGGEZ
¿Son realistas y concretos?**

COMPONENTE DEL SEGUNDO GRAN OBJETIVO DE LA PEGGEZ	REQUISITO MEGGEZ	REALISTA	CONCRETO
ELIMINAR CUALQUIER FORMA DE DISCRIMINACIÓN	7.3.1.1. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DEBEN DESARRROLLAR UN DIAGNÓSTICO, ESTUDIO, INVESTIGACIÓN O ANÁLISIS CON ENFOQUE DE GÉNERO SOBRE LA EQUIDAD Y LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE LAS MUJERES Y HOMBRES EN LA ORGANIZACIÓN PARA DETECTAR PRÁCTICAS EN LAS QUE SE GENERAN DESIGUALDADES O DISCRIMINACIONES POR CUESTIONES DE SEXO.	<p>PARCIALMENTE</p> <p>CARECE DE LOS ELEMENTOS TÉCNICO CONCEPTUALES QUE GARANTICEN QUE EL DIAGNÓSTICO SE REALICE DE FORMA ADECUADA.</p> <p>NO SE SEÑALA QUE EL DIAGNÓSTICO DEBE CONSIDERAR LA NORMATIVIDAD INTERNA DE LA ORGANIZACIÓN (PERSONAL DE BASE Y DE CONFIANZA)</p> <p>PARA VALORAR SU COHERENCIA CON LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES.</p>	SI
	<p>7.3.1.2. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DEBEN DEFINIR, CON BASE EN EL REQUISITO ANTERIOR, LOS OBJETIVOS AL INTERIOR DE LA ORGANIZACIÓN, PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA POLÍTICA DE EQUIDAD DE GÉNERO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO Y ELIMINAR DE FORMA GRADUAL Y PERMANENTE TODOS AQUELLOS OBSTÁCULOS QUE IMPIDEN A LAS MUJERES Y LOS HOMBRES DESARRROLLARSE PLENAMENTE EN CONDICIONES DE IGUALDAD DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN.</p> <p>A) ASEGURAR QUE LOS OBJETIVOS CUENTEN CON METAS MEDIBLES Y CUANTIFICABLES EN TRES NIVELES (MÍNIMO, SATISFACTORIO Y SOBRESALIENTE)</p>	<p>PARCIALMENTE</p> <p>LA ELIMINACIÓN DE OBSTÁCULOS PUEDE IMPLICAR REFORMAS LEGALES, REGLAMENTARIAS Y DE NORMATIVIDAD INTERNA QUE IMPACTA EN LOS TIEMPOS PREVISTOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTE REQUISITO.</p> <p>SU ELIMINACIÓN GRADUAL PUEDE REQUERIR DE LA INTERVENCIÓN DE OTROS ACTORES COMO EL SINDICATO, LA CONTRAORÍA INTERNA Y LA OFICIALÍA MAYOR. LOS CUALES NO SE PREVÉN.</p>	<p>SI</p> <p>DISPONE QUE LOS OBJETIVOS DE IGUALDAD SEAN MEDIBLES Y CUANTIFICABLES</p>
	<p>7.3.2.2.1. DESCRIPCIÓN Y PERFILES DE PUESTO</p> <p>C) CONSIDERAR QUE LOS PERFILES DE PUESTO SÓLO INCUYAN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN, HABILIDADES Y EXPERIENCIA REQUERIDOS Y NO HAGAN REFERENCIA A INFORMACIÓN QUE PUEDA RESULTAR DISCRIMINATORIA O</p>	<p>SI</p>	SI

COMPONENTE DEL SEGUNDO GRAN OBJETIVO DE LA PEGGEZ	REQUISITO MEGGEZ	REALISTA	CONCRETO
	LIMITE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE LAS Y LOS CANDIDATOS		
	7.3.2.3. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN. ESTABLECER CRITERIOS QUE DEBEN APLICAR LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO PAR GARANTIZAR QUE NO EXISTE DISTINCIÓN DE CLASE, NACIONALIDAD, RELIGIÓN, SEXO, DISCAPACIDAD, PREFERENCIA SEXUAL Y/O AFILIACIÓN POLÍTICA. (...) C) CONTAR CON UN MECANISMO PARA INVESTIGAR Y DAR SEGUIMIENTO FORMAL A LAS QUEJAS QUE PUEDAN SURGIR POR PARTE DEL PERSONAL CON RESPECTO A DESIGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DISCRIMINACIÓN AL INTERIOR DE LA ORGANIZACIÓN.	PARCIALMENTE NO SE DEFINE EN DÓNDE SE DEBEN ESTABLECER ESOS CRITERIOS NI QUIEN DEBE FIJARLOS. TAMPOCO SE PRECISA EN QUÉ CONSISTE DAR SEGUIMIENTO A LAS QUEJAS, SI ELLO IMPLICA ALGUNA SANCIÓN Y QUIÉN ES EL RESPONSABLE DE APLICARLA	SI
ASEGURAR IGUALDAD DE ACCESO A OPORTUNIDADES	7.3.2.1. ACCIONES PRO EQUIDAD. LOS TITULARES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEBEN IDENTIFICAR, PROPONER IMPANTAR Y MANTENER ACCIONES AFIRMATIVAS Y A FAVOR DEL PERSONAL PARA SUPERAR LAS DESIGUALDADES QUE PREVALEZCAN EN EL ÁMBITO LABORAL. PARA ELLO DEBERÁN: A) IDENTIFICAR ACCIONES AFIRMATIVAS Y ACCIONES A FAVOR DEL PERSONAL PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS PLANTEADOS	PARCIALMENTE NO SE DEFINE CON PRECISIÓN EL TÉRMINO “ACCIÓN AFIRMATIVA” NI SE CONSIDERA SUFICIENTEMENTE LA GENERACIÓN DE CAPACIDADES PARA DEFINIRLAS.	NO NO SE SEÑALAN PARÁMETROS PARA MEDIR LAS ACCIONES AFIRMATIVAS
	B) DETERMINAR EL IMPACTO A LOGRAR EN LA ORGANIZACIÓN CON LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y A FAVOR DEL PERSONAL PROPUESTAS DE FORMA QUE PUEDAN SER MEDIDAS Y MONITOREADAS.	PARCIALMENTE SIN LA DEFINICIÓN DE ACCIÓN AFIRMATIVA ES DIFÍCIL QUE PUEDAN DETERMINAR UN IMPACTO Y ESTABLECER PRIORIDADES. ES POCO REALISTA SUPONER QUE ESTO SE LOGRARÁ EN UN AÑO.	SI
	C) DEFINIR AL MENOS UN INDICADOR DE RESULTADO POR CADA UNA DE LAS ACCIONES DEFINIDAS PARA DISMINUIR O ELIMINAR LAS BRECHAS DE INEQUIDAD. CADA INDICADOR DE RESULTADO DEBE INCLUIR LA FRECUENCIA DE MEDICIÓN DEL MISMO, LA FÓRMULA DE CÁLCULO Y TRES NIVELES DE META A LOGRAR	PARCIALMENTE NO SE EXPLICA LA RELACIÓN ENTRE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y LAS BRECHAS DE INEQUIDAD, LO QUE PUEDE DIFICULTAR A	SI

COMPONENTE DEL SEGUNDO GRAN OBJETIVO DE LA PEGGEZ	REQUISITO MEGGEZ	REALISTA	CONCRETO
	(MÍNIMO, SATISFACTORIO Y SOBRESALIENTE)	DEFINICIÓN DE INDICADORES	
	D) ELABORAR UN PLAN DE TRABAJO PARA CADA ACCIÓN AFIRMATIVA Y A FAVOR DEL PERSONAL QUE CUENTE CON UN DETALLE DE LAS ACTIVIDADES A REALIZAR INCLUYENDO TIEMPOS Y RESPONSABLES PARA LOGRAR UNA ADECUADA EJECUCIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO.	PARCIALMENTE NO SE PREVEEN LOS RECURSOS HUMANOS SUFICIENTES PARA OBTENER ESTE RESULTADO QUE IMPLICA UN TRABAJO DETALLADO	SI
	F) ASEGURAR LA EXISTENCIA DE RECURSOS HUMANOS, MATERIALES Y ECONÓMICOS PARA LEVAR A CABO LAS ACCIONES PROPUESTAS (VER 7.1.3.3.)	NO NO SE INCLUYE LA FORMALIZACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL NECESARIA PARA GARANTIZAR LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS	NO ES AMBIGUO
	7.3.2.2.2. RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DE PERSONAL. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DEBEN DESARROLLAR UN PROCEDIMIENTO PARA EL RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN DEL PERSONAL QUE ASEGURE LA EQUIDAD DE GÉNERO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO AL TRABAJO.	NO ES UNA ATRIBUCIÓN QUE COMPETE A LA OFICIALÍA MAYOR, Y EL MODELO NO PREVIO LO NECESARIO PARA QUE ESTE REQUISITO SE LLEVARA A CABO	SI
	A) VERIFICAR QUE LOS ANUNCIOS A PUESTOS VACANTES REFLEJEN EL COMPROMISO CON LA EQUIDAD DE GÉNERO Y ALIENTEN A MUJERES Y HOMBRES PARA CALIFICAR A LA VACANTE.	SI	SI
	B) ASEGURE QUE LAS Y LOS CANDIDATOS/AS PARA UN PUESTO SEAN EVALUADOS DE A MISMA FORMA, BAJO CRITERIOS DEFINIDOS Y PARA QUE LAS ENTREVISTAS SEAN SIMILARES PARA EVITAR UNA VALORACIÓN SUBJETIVA O PARCIAL.	NO ES UNA ATRIBUCIÓN QUE COMPETE A LA OFICIALÍA MAYOR, Y EL MODELO NO PREVIO LO NECESARIO PARA QUE ESTE REQUISITO SE LLEVARA A CABO	SI
	C) PROMOVER LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES CON NIVELES IGUALES DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN, HABILIDADES Y EXPERIENCIA.	PARCIAMENTE NO PRECISA A QUÉ SE REFIERE CON PROMOVER ¿ES DIFUSIÓN?	NO

COMPONENTE DEL SEGUNDO GRAN OBJETIVO DE LA PEGGEZ	REQUISITO MEGGEZ	REALISTA	CONCRETO
	D) PROMOVER LA OCUPACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES EN FUNCIONES MENOS TRADICIONALES PARA SU SEXO BUSCANDO UNA REPRESENTACIÓN EQUITATIVA DE HOMBRES Y MUJERES EN TODAS LAS ÁREAS Y NIVELES.	NO NO DETERMINA LOS RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS Y TÉCNICOS CON LOS QUE PROMOVERÁ ESTA ACCIÓN ¿ES CAPACITACIÓN TÉCNICA?	NO
	E) ASEGURAR QUE EL LENGUAJE UTILIZADO EN LOS CONTRATOS SEAN INCLUSIVOS DE GÉNEROS	PARCIALMENTE EN EL MODELO NO SE DEFINE QUÉ SE ENTIENDE POR “LENGUAJE INCLUSIVO DE GÉNERO”	NO
EVITAR VIOLENCIA DE GÉNERO AL INTERIOR DE LAS DEPENDENCIAS	7.3.1.3. LAS Y LOS TITULARES DE LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DEBEN ESTABLECER INDICADORES DE EQUIDAD DE GÉNERO DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN Y OBTENER INFORMACIÓN DESAGREGADA POR SEXO (VER 7.4.1.), CONSIDERANDO: C) VIOLENCIA LABORAL (CONSIDERANDO VIOLENCIA SEXUAL, ECONÓMICA, FÍSICA Y PSICOLÓGICA) 7.3.2.4. FOMENTO A LA NO VIOLENCIA Y PARA EVITAR EL ACOSO SEXUAL. (...) A) CONSIDERAR DENTRO DEL PROGRAMA DE CAPACITACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN LA INCUSIÓN DE TEMAS SOBRE VIOLENCIA LABORAL. B) CONSIDERAR DENTRO DEL DIAGNÓSTICO REQUERIDO EN 7.3.1.1. LA VIOLENCIA EXISTENTE EN LA ORGANIZACIÓN CON EL FIN DE APLICAR MEDIDAS PARA DISMINUIRLA HASTA ERRADICARLA Y PREVENIRLA. C) DESARROLLAR UN MECANISMO PARA IDENTIFICAR, ANALIZAR Y ATENDER LAS SITUACIONES DE HOSTIGAMIENTO SEXUAL EN LA ORGANIZACIÓN.D) DESARROLLAR UN MECANISMO PARA ATENDER LAS SITUACIONES DE ACOSO SEXUAL DE MANERA RESPONSABE Y CONFIDENCIAL QUE PROTEJA LA PRIVACIDAD E IMPARCIAIDAD ENTRE LAS PARTES.	PARCIALMENTE SE PREVÉN LOS RECURSOS PERO NO SE PRECISAN SANCIONES, NI LA INTERVENCIÓN DE OTROS ACTORES EN EL SEGUIMIENTO DE LOS CASOS (OFICIALÍA MAYOR, CONTRALORÍA INTERNA Y SINDICATO)	SÍ

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el cuadro, la gran mayoría de los requisitos del Modelo son parcialmente realistas debido principalmente a los siguientes factores:

- La falta de un andamiaje conceptual y técnico que le dé precisión y claridad a cada uno de los requisitos,
- La ausencia de actores que serían indispensables para lograr lo que se plantea, principalmente el sindicato, la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna.
- No considerar la revisión de la normatividad interna de cada una de las dependencias, en lo que respecta a la relación con el personal de base y de confianza.
- No prever lo necesario para asegurar los recursos financieros suficientes.
- Considerar plazos muy cortos para la realización de los mismos.

Por lo cual los objetivos son parcialmente realistas.

Por lo que corresponde a los resultados finales esperados, el Modelo no los señala de manera clara y contundente. En razón de ello, podemos inferir que tales resultados son los que se mencionan en el siguiente párrafo:

...el desarrollo, implementación y certificación del Modelo de Equidad de Género, fortalecerá el respeto y cumplimiento hacia los derechos de la población femenina y su participación en la toma de decisiones, promoverá la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, e integrará el desarrollo de programas de gobierno con enfoque de género en todas las instancias dependientes del Poder Ejecutivo del Estado.⁶⁷

A continuación se examinan los elementos que componen el texto anterior y que consideraremos como los resultados esperados del MEGGEZ.

Desarrollo, implementación y certificación del Modelo

⁶⁷ Modelo de Equidad de Género, pág. 4

El Modelo no considera etapas o fases para el logro de los resultados esperados. Una iniciativa de esta magnitud, requiere de un plazo “Preparatorio” que permita a las dependencias adecuar sus procedimientos, revisar su normatividad, capacitar al personal y organizar su estructura interna. De esa manera podrían asegurar condiciones mínimas para su desarrollo. Al finalizar esta etapa, se puede abrir una de “ajuste” que permita equilibrar la vertiente de gestión con el objetivo de equidad de género. Sobre esa base se tendría que iniciar el proceso de certificación. Organizar el desarrollo, la implementación y la certificación en fases, es una manera de asignar prioridades y niveles o ámbitos de acción. Dada su omisión, se considera que los resultados esperados no son realistas, suponiendo un nivel de profundidad necesario.

Como se ha mencionado, el documento rector establece dos auditorías de certificación al año⁶⁸. Este plazo no es realista, sobre todo en el primer año de arranque del Modelo, porque son demasiados los requisitos que se deben cumplir al mismo tiempo en ausencia de una cultura organizacional sensible al género.

Participación de las mujeres en la toma de decisiones

Los requisitos del Modelo no incluyen los mecanismos bajo los cuales se promoverá la participación del personal femenino o de las usuarias de los servicios que prestan las dependencias en el diseño, ejecución y monitoreo de las acciones. Sólo se prevé una consulta de percepción de la población sobre los beneficios del Modelo, que no constituye un mecanismo de participación sino un instrumento de recolección de información.

Desarrollo de programas de gobierno con enfoque de género

El diseño del Modelo favorece el desarrollo de acciones, sin embargo al no establecer mecanismos de articulación y complementariedad, al interior de las dependencias y entre dependencias, se favorece la formulación de acciones aisladas, lo que se refuerza con la ausencia de criterios para establecer prioridades en la selección de las acciones que desarrollen las dependencias.

¿Los requisitos y actividades del Modelo son consistentes, adecuados y suficientes para lograr los objetivos y resultados?

⁶⁸ Ibidem. Pág. 7

Para los fines de este estudio se entenderá por *consistencia* la coherencia entre los elementos del Modelo en su conjunto. Ya se ha mencionado que el Modelo está fundamentado en un sistema de gestión. Un examen detenido de los requisitos, y las 5 secciones que integran el Modelo, sugiere que para su elaboración se tomó como referencia el sistema ISO 9001⁶⁹, sin embargo esto no se menciona así en el documento rector y en ese sentido se trata de una inferencia. Esta inferencia es resultado de comparar los procedimientos de gestión mínimos requeridos por la ISO 9001, con algunos requisitos clave del MEGGEZ:

**Tabla 9.Comparativo
Procedimientos de gestión mínimos requerido por la ISO 9001 -Requisitos clave del MEGGEZ**

ISO 9001	REQUISITOS MEGGEZ
Documentación	<p>7.1.1. ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN. LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DEBEN ESTABLECER LOS MECANISMOS PARA CONTAR CON UN SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO DOCUMENTADO.</p> <p>7.1.1.1. INCLUIR EL DESARROLLO, APROBACIÓN Y DIFUSIÓN DE UN MANUAL DE EQUIDAD DE GÉNERO QUE INCLUYA O HAGA REFERENCIA A LOS DOCUMENTOS PARA SU OPERACIÓN EFICAZ. NOTA: PUEDE CONSIDERARSE COMO GUÍA LOS REQUISITOS DE LA NORMA ISO/TR 10013:2001 DIRECTRICES PARA A DOCUMENTACIÓN DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD. Esta norma contiene los requisitos que debe cumplir un Manual de Calidad, que en el caso del MEGGEZ fue sustituido por un Manual de Equidad de Género</p> <p>7.1.1.2. DEFINIR UN PROCEDIMIENTO DOCUMENTADO PARA EL CONTROL DE LOS DOCUMENTOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO QUE INCLUYA LOS CONTROLES NECESARIOS PARA (...)</p>
Registros	<p>7.1.1.3. CONTAR CON REGISTROS DESAGREGADOS POR SEXO, QUE DEMUESTREN LA CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS DE ESTE MODELO. LOS REGISTROS DEBEN PERMANECER LEGIBLES, FÁCILMENTE IDENTIFICABLES Y RECUPERABLES. DEBE ESTABLECERSE UN PROCEDIMIENTO DOCUMENTADO PARA DEFINIR LOS CONTROLES NECESARIOS PARA IDENTIFICAR LOS REGISTROS, ALMACENARLOS, PROTEGERLOS, RECUPERARLOS, DETERMINAR EL TIEMPO DE RETENCIÓN Y LA DISPOSICIÓN DE LOS MISMOS.</p>
Auditorías internas	<p>7.4.2. AUDITORÍAS INTERNAS. CONSIDERANDO A LAS AUDITORÍAS INTERNAS COMO UN MECANISMO ALTAMENTE EFICAZ PARA QUE LAS Y LOS TITULARES DE LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO PUEDAN VERIFICAR LA EFICACIA DEL SISTEMA SE DEBE:</p> <p>A) IDENTIFICAR, INTEGRAR Y CAPACITAR A UN EQUIPO DE AUDITORES INTERNOS (...)</p> <p>B) PROGRAMAR, PLANEAR Y EJECUTAR AUDITORÍAS INTERNAS (...)</p> <p>C) CONTAR CON UN MÉTODO QUE DETERMINE LA FORMA DE PLANEAR Y EJECUTAR LAS</p>

⁶⁹ ISO 9001:2008 is the standard that provides a set of standardized requirements for a quality management system, regardless of what the user organization does, its size, or whether it is in the private, or public sector. It is the only standard in the family against which organizations can be certified – although certification is not a compulsory requirement of the standard. Cfr. <http://www.iso.org/iso/catalogue.htm>

	AUDITORÍAS INTERNAS (...)
	D) ASEGURAR QUE SE TOMEN ACCIONES EN FUNCIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS INTERNAS
Acciones correctivas	7.5.1. ACCIONES CORRECTIVAS
Acciones preventivas	7.5.2. ACCIONES PREVENTIVAS
Responsabilidad y compromiso de la dirección	7.1.2 RESPONSABILIDAD DE LAS Y LOS TITULARES 7.1.2.2. COMPROMISO DE LAS Y LOS TITULARES
Revisión directiva	7.4.3. REVISIÓN DIRECTIVA

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el cuadro, el MEGGEZ retoma gran parte del sistema de gestión ISO 9001 y le añade algunos elementos para vincularlo con la equidad de género. Sin embargo, en el afán de articular ambos elementos, se privilegian los componentes de gestión, en detrimento de los propósitos de equidad. Así, se observa que como sistema de gestión, existe coherencia entre los requisitos, así como de los requisitos hacia la consecución del objetivo de incrementar la calidad y certeza en los procesos de gestión.

Sin embargo, éstos no son del todo coherentes con los objetivos de género del Modelo. Por ejemplo, el Manual de Equidad, está apegado a la norma ISO/TR 10013:2001 que busca elaborar un manual para documentar sistemas de gestión de calidad, en los que la idea es estandarizar y organizar procesos. Pero en los objetivos de género importa también la generación de estrategias específicas que respondan a las características, atribuciones y relaciones de género en cada una de las dependencias; así como importa la generación de adhesiones, procesos de reflexión y apropiación en los actores, lo cual es difícil en un marco de **aplicación mecánica** de formatos y procesos definidos externamente.

Las dificultades arriba descritas podrían estar relacionadas con el hecho de que un sistema de gestión está diseñado para satisfacer necesidades del cliente (interno y externo), y una política pública que pretende transversalizar la equidad de género, se diseña para modificar patrones culturales que impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos. Ejemplo de lo anterior es el peso que se le otorga al papel de los titulares y su compromiso con el Modelo.

En un sistema de gestión de calidad se parte de que la Alta Dirección acata estándares establecidos y puede ser sustituida sin que ello afecte los procedimientos internos de la organización: la misión, visión y objetivos permanecen aunque cambien las personas. En el sector público, los planes, sus programas y las prioridades institucionales, dependen de una variedad de factores: políticos, económicos y sociales (entre otros). Por lo cual los procesos de sensibilización, generación de adhesiones y suma de voluntades, son muy relevantes, así como la necesaria articulación interinstitucional; pues las dependencias, a diferencia de las empresas, no son independientes y autónomas, por el contrario, se encuentran insertas en andamiajes institucionales con atribuciones y ámbitos de actuación que se interrelacionan.

Estas variables no se consideraron en el MEGGEZ y en este sentido se puede afirmar que los requisitos no son suficientes, porque no abarcan todos los elementos indispensables para el logro de los objetivos del Modelo y de la política de equidad del gobierno del Estado.

En conclusión, los requisitos son consistentes con un sistema de gestión para cada una de las dependencias, pero no lo son para cumplir con los objetivos de abatir las condiciones de inequidad que enfrentan las mujeres zacatecanas, ni para transversalizar la perspectiva de género en las dependencias gubernamentales.

¿El diseño del MEGGEZ es consistente con la realidad institucional de las dependencias de Gobierno del estado?

En las páginas previas hemos visto que el diseño del Modelo no consideró el marco normativo de cada una de las dependencias, ni partió de un diagnóstico en el cual se ubicaran sus características y condiciones específicas. También se ha mencionado que la vertiente correspondiente al sistema de gestión, al reproducir el papel que juega la Alta Dirección en la implementación de sistemas de calidad en el sector privado, sin considerar el peso del factor político en los Titulares de la administración pública⁷⁰, debilitó el Modelo.

⁷⁰ Los planes de gobierno responden a la propuesta política del gobernante en turno y los titulares de las dependencias de la administración pública son designados por el Poder Ejecutivo. Ambos elementos (planes y titulares) son transitorios.

Otro elemento del sistema de gestión que afectó la consistencia del Modelo con la realidad institucional de las dependencias zacatecanas, fue la estandarización de procesos *entre* las dependencias, sin considerar sus particularidades y capacidades.

El diseño parte de una lógica que implícitamente supone que las acciones en materia de equidad de género pueden ser desarrolladas en todas las dependencias por igual, incluso supone que todas las dependencias presentarán potencialmente los mismos problemas.

Como se ha señalado, el diseño del Modelo no retoma la distribución de competencias entre las distintas dependencias de la APE para complementar y articular algunos de sus requisitos. Ello propició entre otras cosas lo siguiente:

- Tanto las auditorías internas como la de certificación se practican sobre el cumplimiento de los requisitos del Modelo, y no sobre todos los programas y políticas de las dependencias.
- La excesiva concentración de la responsabilidad en los titulares de las dependencias y en el Comité de Equidad de Género.

En conclusión, se considera que el diseño del Modelo no es consistente con la realidad institucional de las dependencias, sino que se conforma como una iniciativa más bien *paralela* que transversal en la actividad regular de las dependencias.

¿Existe coherencia entre la propuesta del MEGGEZ con las agendas o planes de desarrollo de las distintas instituciones involucradas?

Para contestar esta pregunta se consultó la información disponible en el portal electrónico del gobierno del Estado de Zacatecas. En este sitio se encuentran los vínculos a las páginas WEB de siete dependencias, en las cuales se observó lo siguiente. La información disponible en el portal electrónico de la Secretaría de Finanzas (SEFIN)⁷¹, no incluye en ninguno de sus apartados el tema de la equidad de género. En el sitio de esta dependencia es posible consultar diversos documentos del Sistema de Gestión de Calidad (SGC), entre ellos el Manual de Calidad con fecha de edición del

⁷¹ (<http://www.finanzas.gob.mx/?q=node/61>). [consultado el 29/12/ 2010]

16 de noviembre de 2009. Ni el Manual ni los demás documentos del SGC, contienen elementos relativos a la equidad de género.

En el portal electrónico de los Servicios de Salud de Zacatecas (SSZ)⁷² es posible consultar la misión, visión y un pronunciamiento relativo al compromiso institucional con la equidad de género.⁷³

El portal de la Oficialía Mayor sólo contiene el marco legal y los perfiles de puestos, en los cuales es posible observar que se atendió la recomendación de evitar todo sesgo de género y centrar las descripciones en las necesidades del cargo y no en el género de la persona que los va a desempeñar.⁷⁴

La misión y visión del portal de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje⁷⁵ no incorpora elementos relativos a la equidad de género.

Los portales de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER)⁷⁶, de la Secretaría de Turismo⁷⁷ y de la Secretaría de Educación y Cultura (SECZAC)⁷⁸ no presentan información relativa a su planeación estratégica, ni programas de trabajo, por lo que se desconoce si incluyen o no el tema de la equidad entre mujeres y hombres.

⁷² <http://www.saludzac.gob.mx/> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

⁷³ **Nuestra Misión:** Los Servicios de Salud de Zacatecas proporcionan servicios integrados de atención a la salud de la población, con dignidad y equidad de género, a través de la implementación de políticas públicas para contribuir a la construcción de una sociedad más justa. **Nuestra Visión:** Ser la dependencia líder del sector que garantice la prestación de servicios de salud con calidad y equidad de género, asegurando la igualdad de oportunidades sin discriminación al interior y exterior de la institución. **Nuestro Compromiso de Equidad:** Proporcionar servicios integrados de salud de calidad, sentido humano y con perspectiva de género, mediante la creación de políticas públicas externas e internas que favorezcan el mejoramiento del nivel de vida de los hombres y las mujeres. <http://www.saludzac.gob.mx/> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

⁷⁴ <http://omg.zacatecas.gob.mx/puestos.php> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

⁷⁵ <http://ilcazac.homeip.net/pmv.php> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

⁷⁶ <http://seplader.zacatecas.gob.mx/> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

⁷⁷ <http://turismo.zacatecas.gob.mx/> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

⁷⁸ <http://www.seczac.gob.mx/> (consultado el 29 de diciembre de 2010)

Esta consultoría no encontró otras evidencias documentales, físicas o electrónicas, que muestren alguna articulación o adaptación del MEGGEZ con las agendas o planes institucionales de las dependencias, con excepción de los Servicios de Salud de Zacatecas, como ya se señaló arriba.

¿Es suficiente la definición de los actores participantes para garantizar la implementación del modelo? O ¿La administración del modelo requiere de la integración de otros actores? ¿Cuáles?

Como ya se ha mencionado, más que integrar nuevos actores, lo que se observa en el Modelo es que no se prevé la coordinación, articulación y complementariedad entre los distintos actores y dependencias participantes. Un actor sumamente relevante que no se consideró es el sindicato. Por una parte, en el documento rector no se consideran los efectos que puede tener que sea el personal de confianza, sin vinculación con el sindicalizado quien integre los Comités de Equidad de Género dentro de las dependencias. Este aspecto no es menor, ya que frente al relevo gubernamental es común que se dé el reemplazo del personal que pertenece a la categoría “confianza” (no sindicalizado), que son quienes integran los Comités. Además de que las funciones del Comité implican revisar asuntos laborales en los cuales la participación del sindicato es clave.

Tampoco estaban considerados en el Modelo algunos actores que ahora sabemos que participaron, como las consultorías externas, por lo que no está prevista la evaluación de su capacidad de asesoría y la eficiencia en desempeño, ni los criterios con los que debían ser seleccionadas y contratadas.

¿Complementa la intervención a otras estrategias o programas aplicados en el mismo territorio sector o población objetivo dirigidas a promover la equidad de género y la gobernabilidad democrática (ver si han existido convergencia o articulación de acciones para potenciar los efectos del MEGGEZ)?

El diseño del Modelo no prevé su articulación con otras estrategias de intervención dirigidas a la equidad de género o la gobernabilidad democrática, en ninguno de sus requisitos. Por el contrario, da por sentado que no existen iniciativas afines al no incorporar requisitos que permitan

identificar si las dependencias cuentan con políticas o programas en materia de equidad de género. Este aspecto tendría que formar parte del diagnóstico interno de las dependencias.

- **Seguimiento y evaluación:**

- ¿Los indicadores definidos, permiten una adecuada medición del avance hacia los resultados esperados?**

El MEGGEZ no contempló desde su diseño un sistema de indicadores homogéneo que permitiera un seguimiento integral de los avances, resultados e impactos. Cada una de las dependencias estableció sus propios indicadores, con apoyo de las Consultorías que fueron contratadas para acompañar el proceso.

Como se puede analizar claramente en el Anexo X, las dependencias definieron muchos indicadores de proceso y pocos de resultados o impacto, lo cual aunado a la falta de rigurosidad en la aplicación periódica de los mismos implica dificultades importantes para valorar los resultados del Modelo al interior de las instituciones.

Algunos indicadores son confusos o irrelevantes para valorar la obtención de objetivos de igualdad, como por ejemplo el índice de ausentismo, de rotación de personal, o de productividad (medida como el cumplimiento de actividades establecidas en el POA), pues en varios de estos casos no están asociados a la detección de una problemática específica en términos de igualdad de género, una política, una línea de base y una meta, por lo cual se perciben fuera de contexto y con poca utilidad para valorar los avances y resultados del Modelo.

Varios de los indicadores planteados no cumplen los atributos necesarios para ser considerados buenos indicadores: Claros, Relevantes, Monitoreables, Adecuados, por lo cual son de poca utilidad para el seguimiento y evaluación.

Existen indicadores que son resultado de las definiciones y objetivos del propio modelo, lo cual es adecuado en tanto permitiría una mirada integral a los efectos del mismo; sin embargo, el

INMUZA no los ha integrado en un sólo documento en el que se valoren los resultados obtenidos de manera integral⁷⁹.

Adicionalmente, en algunas dependencias se integran indicadores que no están desagregados por sexo, lo cual contraviene los mismos principios del Modelo. A manera de ejemplo ilustrativo se muestra el siguiente indicador de una de las dependencias certificadas:

Indicador: Número de equipos informáticos asignados / número de equipos recibidos. "Explicación del indicador: El indicador busca medir en número de las y los trabajadores que tienen equipo y bienes informáticos".

Dicho indicador resulta irrelevante en términos de valorar la equidad de género interna, a menos que se desagregue por sexo y esté referido a la detección de un problema de inequidad por género en la distribución de equipos en la dependencia en cuestión.

Como fue informado por el INMUZA, durante el propio camino de la implementación se trataron de ubicar indicadores que fueran de aplicación general para todas las dependencias y que permitieran dar un seguimiento global.

Dichos indicadores (denominados "indicadores MEGGEZ") corresponden fundamentalmente al ámbito de las acciones internas, y de manera específica están en correlación con los temas prioritarios definidos: hostigamiento y acoso sexual, discriminación y violencia laboral.

Con la finalidad de presentar una valoración más precisa de la pertinencia y utilidad de estos indicadores en la función de seguimiento y evaluación, el equipo de investigación de la presente evaluación intentó hacer un concentrado general que permitiera una visión de conjunto, y en su caso una posible sistematización.

Como se muestra en la siguiente tabla, no fue posible lograr una agrupación útil, a partir de la cual se pudiera generar información para una adecuada medición del avance hacia los resultados esperados. Ello es así porque existen fuertes deficiencias en la definición, integración y cálculo de los indicadores, que se pueden sintetizar en lo siguiente:

⁷⁹ El INMUZA entregó una base de datos, que está en proceso de elaboración, en la cual compendia los indicadores de todas las dependencias. Sin embargo aún no han sido sistematizados ni utilizados para valorar de conjunto los avances.

1. No todos los “indicadores MEGGEZ” están contemplados en todas las dependencias. Los indicadores que se incluyen con mayor frecuencia son los de ausentismo, baja de personal, discriminación, percepción de igualdad de oportunidades, hostigamiento sexual y violencia laboral. Sin embargo, en ninguno de los casos el indicador está contemplado por el 100% de las dependencias certificadas.

2. Aunque algunos indicadores estén contemplados por un porcentaje importante de dependencias, éstos no permiten ofrecer un panorama integral de los avances registrados en el conjunto de dependencia porque no están ni definidos, ni construidos, de manera homogénea.

Por ejemplo, en el caso de hostigamiento sexual, algunas de las dependencias consideran los porcentajes de ocurrencia, otras los porcentajes de disminución en la ocurrencia, y otras la ausencia de ocurrencia. Lo mismo sucede con el resto de temas, en los cuales cada dependencia definió una forma particular de plantear sus indicadores. De tal forma que no es posible hacer una agrupación que permita comparabilidad.

Asimismo, las escalas de medición son diversas, algunas los construyeron en porcentajes y algunas en escala 0-1.

El caso de la segregación ocupacional es vista y medida de manera muy diversa por las diferentes dependencias. En algunos casos la consideran como el porcentaje de mujeres u hombres en puestos de decisión, en otros en mandos medios y superiores, en otros en mandos superiores, operativos, etc.

3. Una de las mayores deficiencias está relacionada con el hecho de que en algunos casos los indicadores no están desagregados por sexo. Por ejemplo, el 63% de las dependencias tiene un indicador de ausentismo, pero solo 23% lo tiene desagregado por sexo; 61% tiene indicador de Baja de personal, pero solo 23% está desagregado por sexo. De tal forma que no aportan información relevante para el análisis de igualdad.

4. A lo largo del tiempo, en algunos casos los indicadores fueron modificados en su construcción así como en su frecuencia de medición, por lo cual no es posible dar seguimiento a las tendencias, y por tanto, valorar resultados.



En la siguiente tabla se muestra de manera sintética la situación existente en materia de indicadores en el conjunto de dependencias. La primera columna muestra el porcentaje de dependencias que cuentan con el indicador respectivo, en el cuerpo de la Tabla se muestra con 1, existencia del indicador y con 0 su ausencia.

Tabla 10. Situación en materia de indicadores del conjunto de dependencias

% Instituciones que lo contemplan	Indicador	Dependencias																															
		CEISD	Contraloría Interna	INUZAC	INMUZA	ISSSTEZAC	Oficialía Mayor	SEDAGRO	SEFIN	SEPLADER	IZC	IDEFAZ	Procuraduría	COZCYT	DIF	COPROVI	IEMAZ	SEDEZAC	SECTUR	IEM	Sría. Particular	Salud	H. Mujer	Sría. General	SECOP	CGJ	INZACE	SEC	INCUIFIDEZ	CEAPA	JEC	J. Monumentos	
	Indicadores contemplados para su medición	11	10	7	9	11	11	0	14	6	11	14	14	20	15	18	8	12	14	12	17	8	8	16	16	16	16	17	14	18	14	13	
61%	Ausentismo	1	0	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	
23%	Ausentismo (hombres)	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	
23%	Ausentismo (mujeres)	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	
61%	Baja de personal	1	0	1	1	1	0	0	1	0	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	
23%	Baja de personal (hombres)	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	
23%	Baja de personal (mujeres)	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	
6%	Discriminación	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
71%	Discriminación (hombres)	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
71%	Discriminación (mujeres)	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
16%	Efectividad del SGEG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Hombres en mandos medios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
23%	Hombres en mandos medios y superiores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0
3%	Hombres en mandos superiores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

26%	Hombres en puestos operativos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0			
10%	Hostigamiento sexual	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
3%	Hostigamiento sexual (ausencia)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
3%	Hostigamiento sexual (hombres - reducción)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
23%	Hostigamiento sexual (hombres)	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0			
3%	Hostigamiento sexual (mujeres - reducción)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
23%	Hostigamiento sexual (mujeres)	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0			
3%	Hostigamiento y/o acoso sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
55%	Hostigamiento y/o acoso sexual (hombres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1
55%	Hostigamiento y/o acoso sexual (mujeres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1		
10%	Mujeres en mandos medios	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0		
26%	Mujeres en mandos medios y superiores	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	
3%	Mujeres en mandos superiores	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Mujeres en oficinas centrales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	
29%	Mujeres en puestos operativos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	0	1	0	
6%	Percepción de igualdad de oportunidades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
61%	Percepción de igualdad de oportunidades (hombres)	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
61%	Percepción de igualdad de oportunidades (mujeres)	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
3%	Percepción de igualdad de oportunidades y no discriminación	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

10%	Percepción de igualdad de oportunidades y no discriminación (hombres)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13%	Percepción de igualdad de oportunidades y no discriminación (mujeres)	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10%	Percepción de la filosofía de equidad de género	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Percepción de la filosofía de equidad de género (hombres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Percepción de la filosofía de equidad de género (mujeres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
10%	Porcentaje de hombres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
10%	Porcentaje de mujeres	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
55%	Proporción de hombres y mujeres	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	
10%	Segregación laboral (hombres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0		
10%	Segregación laboral (mujeres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0		
6%	Segregación ocupacional	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Segregación ocupacional (hombres)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Segregación ocupacional (mandos medios - hombres)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
3%	Segregación ocupacional (mandos medios - mujeres)	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
6%	Segregación ocupacional (mandos medios y superiores - hombres)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
10%	Segregación ocupacional (mandos medios y superiores - mujeres)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	

Adicionalmente a lo anterior, la mayoría de las dependencias no cumplió con regularidad la medición de los indicadores de acuerdo a las frecuencias definidas, algunos se midieron cada año, algunos cada seis meses y algunos otros se midieron en una única ocasión.

Respecto de los indicadores específicos que fueron definidos por cada una de las dependencias para dar seguimiento y evaluación las políticas o acciones, internas y externas, definidas en cada caso, se muestran también dificultades para que puedan constituirse en una base adecuada para la medición del avance hacia los resultados esperados.

La mayoría de los indicadores definidos para evaluar los resultados del Modelo no permiten observar la disminución de las brechas de género, pues no están identificadas dichas brechas, así como tampoco se cuenta con líneas de base que muestren los puntos de los cuales se parte y las metas a alcanzar.

Como se observa en el Anexo X, se cuenta con un listado de indicadores en el que coexisten de productos y de proceso, con escasa incorporación de indicadores de resultados. Además de que se incluyen, sin evidente articulación, indicadores que intentan medir diversas dimensiones del desempeño como calidad, eficiencia y eficacia. Por lo que se muestran como un conjunto heterogéneo, desligado e inconexo de indicadores, que no permiten una mirada de conjunto acerca de los efectos reales del Modelo en la igualdad de género.

¿Cuál es la pertinencia y utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación del Modelo?

La mayoría de las dependencias no cuenta con un sistema de seguimiento de los resultados del Modelo, que permita valorar los resultados alcanzados, tanto a nivel interno como externo. Existen algunos informes que se enfocan a mostrar cumplimientos en términos de requisitos y acciones, pero no de resultados. Tampoco se muestran evidencias de difusión de resultados en las distintas áreas de las organizaciones.

Como fue señalado anteriormente, cada una de las dependencias cuentan con un conjunto de indicadores de las acciones emprendidas (ver Anexos IX y X). Dichos indicadores se presentan de manera enlistada, con una ficha técnica. Un sistema de indicadores implica que se defina de

manera estructurada y global el tipo de indicadores con que se cuenta y su relación con las políticas públicas y las acciones de la dependencia. De tal forma que los mismos permitan una valoración global de las diversas dimensiones del desempeño del Modelo (eficiencia, eficacia, impacto, calidad).

Es de esperarse que el sistema de indicadores contenga tanto indicadores de gestión, que permitan observar el cumplimiento de las acciones; como indicadores estratégicos de resultado, que permitan observar el cumplimiento de objetivos. Sin embargo, ninguna dependencia mostró un sistema de indicadores con estas características.

Asimismo se observa que no existe homogeneidad en los criterios utilizados por las dependencias para definir los indicadores, clasificarlos, e integrarlos en un sistema que permita evaluar los resultados de las acciones, lo cual a su vez permitiría su integración en un sistema global que facilite la evaluación y seguimiento general del Modelo.

Adicionalmente a lo anterior, como fue señalado con anterioridad, se observan indicadores mal planteados, confusos o inconsistentes que no permiten un adecuado seguimiento y evaluación a lo interno de cada dependencia. Así como se incluyen algunos indicadores que no son relevantes en términos de mostrar avances en la igualdad de género.

Tampoco se cuenta con documentos de evaluación, seguimiento o monitoreo de las políticas o acciones para disminuir brechas de género. El conjunto de indicadores con los que cuenta cada dependencia no constituye un documento de evaluación, el cual debe contener un análisis que valore los resultados alcanzados en la disminución de las brechas de género así como los factores que en ello incidieron.

Asimismo, es importante señalar que la mayoría de los indicadores no permiten observar la disminución de las brechas de género, pues no están identificadas dichas brechas, así como tampoco se cuenta con líneas de base que muestren los puntos de los cuales se parte y las metas a alcanzar. A nivel global tampoco se cuenta con un documento global que muestre los resultados del Modelo en la disminución de las brechas de género.

El INMUZA por su parte no ha desarrollado un ejercicio permanente de integración, sistematización y análisis de los indicadores generados por las dependencias, tampoco ha generado los informes necesarios para observar el cumplimiento de acciones por parte de las

Instancias del Gobierno, así como tampoco ha coordinado la realización de revisiones anuales a los indicadores de las acciones definidas para disminuir o eliminar las brechas de inequidad entre mujeres y hombres (todo lo cual está establecido en los requisitos del mismo Modelo).

Ello ha ocasionado que el sistema de seguimiento y evaluación sea insuficiente e ineficaz para llevar un adecuado seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados por el Modelo.

Las mismas dependencias tienen una crítica a la falta de evaluación y de sistematicidad en la implementación del Modelo, que ocasiona que la política sea percibida como poco coherente y eficaz.

“Pero se pierde la sintonía, no hemos podido ni siquiera comparar cómo entramos, ni cómo salimos; no sé si las demás dependencias ya lo hicieron, pero en el caso de nosotros, no hemos comparado la primer encuesta con la última; (inaudible)... comparativos, indicadores, lo que hiciste en dos mil siete, dos mil ocho, dos mil nueve... (Grupo Focal V1)

¿Qué tan pertinente ha sido el proceso de auditorías de certificación en la adecuación y mejora del Modelo?

Las auditorías han sido una práctica constante en el proceso de implementación del Modelo. Lo cual ha contribuido a darle formalidad y rigurosidad al cumplimiento de los requisitos. Sin embargo, dada la formación de los auditores, especializados en sistemas de calidad, así como el diseño del Modelo, el peso ha estado en los aspectos ligados al sistema de gestión y en mucho menor grado en los cumplimientos respecto de los avances en la transversalización de la perspectiva de género o en los avances en las políticas de igualdad.

En la revisión a las auditorías efectuadas a las dependencias es claro como el énfasis de las mismas está puesto en verificar superficialmente el cumplimiento de documentos y trámites, con nula observación respecto de los contenidos, los resultados y la pertinencia de los mismos a la luz de los objetivos de igualdad.

En el trabajo de campo el proceso de auditorías fue objeto de duras críticas por parte de las personas informantes, quienes coincidieron en que la excesiva atención en el cumplimiento de los documentos y medios de verificación transformaron el proceso en una ruta que privilegió sólo el procedimiento y no los resultados en la igualdad.

“...fuimos cuestionados por pura documentación, entonces yo digo bueno, una auditoría de verdad nada más se centra en esto del procedimiento estuvo bien. Inclusive por ahí nos hicieron una nota de una falta de un listado y digo ¿qué tiene que ver cosas tan irrelevantes como una cuestión de documentos? Cuando, bueno... una auditoría, se va mas allá, se va justamente a ver el fondo, las implementaciones, qué resultados hay, cuál es la opinión de los trabajadores, en qué beneficio el modelo, pues todo eso quedó al margen. O sea, yo creo que algo que, justamente, una agravante en esto del Modelo su credibilidad...” (Grupo Focal M4)

“... No nos pueden tratar como [empresas] privadas y certificarnos en un proceso, no somos una institución privada, quien nos va a certificar en este proceso tiene que conocer el modelo. Primero la consultoría, por qué no puede llegar y revisar documentos, no; el Modelo es otra cuestión, es otra cosa, nada que ver con la iniciativa privada”. (Grupo Focal M4)

También se cuestiona el papel de los auditores como poco serio y objetivo, que en ocasiones tomó decisiones arbitrarias al calificar el cumplimiento.

“...en esta auditoría nos dicen: “¿a ver su sistema de control de documentos...mostramos el de nosotros, y el auditor nos dijo: “saben qué, ustedes acaban de, casi la cuarta parte de su calificación está solventada”, y le dijimos: ¿por qué? Porque las otras dependencias que están manejando QControl, debido a algo que no actualizaron los que crearon el sistema, le estaba quitando puntos a las demás dependencias, por un detallito”, y nosotros como no lo manejamos, pues lo solventamos, no hubo ninguna observación...” (Grupo Focal M2)

Otra crítica que se deriva del papel desempeñado por los auditores, es que las consultoras eran juez y parte del proceso; es decir que asesoraban en género y en la parte de gestión a la vez que evaluaban su implementación por medio de las auditorías. Lo cual no es adecuado ni pertinente en estos ejercicios.

“Cuando lo peor de todo fue lo que nos perjudicaba era, que en el momento de las auditorías, el que nos auditaba era uno que no nos explicaba y pues nos lo ponía mal. Entonces, en cada auditoría claro que lo íbamos a tener mal, ese fue el problema que tenía. Decían, “no, es que me lo puso mal el de la otra consultoría”, porque de hecho yo nunca estuve de acuerdo, no puedo ser juez y parte, porque la misma consultoría te audita”. (Grupo Focal M4)

La situación anterior se complica en el escenario de grandes limitaciones en el sistema de seguimiento y evaluación del propio Modelo, por lo cual el vacío que existió en los procesos de auditorías respecto de revisar a profundidad la pertinencia y cumplimiento de las acciones a favor



de la igualdad de género no fue cubierto por el mecanismo de seguimiento y evaluación. Quedando completamente desatendida la oportunidad de revisar, adecuar y mejorar el Modelo a la luz de los objetivos de igualdad.

2) EFICACIA:

En este apartado se presenta la valoración de la eficacia del Modelo. Como fue definido en la metodología se entiende por eficacia el grado de cumplimiento de objetivos y resultados esperados, así como valoración de resultados no esperados.

Además de analizar el cumplimiento de los objetivos y resultados, en esta dimensión se hará una valoración de los factores que han contribuido a ello, así como aquellos elementos que han representado un obstáculo o reto a vencer.

• RESULTADOS GENERALES:

¿En qué medida se han alcanzado los resultados esperados?

Como ha sido señalado con anterioridad, se pretende que el Modelo contribuya a cumplir con los siguientes grandes objetivos de la Política de Igualdad:

- *Asegurar que los intereses y necesidades de las mujeres y hombres, con equidad, estén reflejados en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas de gobierno; así como*
- *Eliminar cualquier forma de discriminación, asegurar la igualdad del acceso a las oportunidades para mujeres y hombres, y evitar cualquier forma de violencia, en especial la de género, en el interior de las dependencias de gobierno y en sus ámbitos de acción⁸⁰.*

Para cumplir con ello, el MEGGEZ establece como estrategia central avanzar en la transversalidad de género en el Gobierno del Estado a partir de la implementación de un sistema de gestión que se constituye en un marco estructurado que cuenta con más de 50 requisitos (Anexo V) que las dependencias públicas deberán cumplir, los cuales se plantea sean evaluados por una instancia externa a través de una auditoría que revise exhaustivamente el cumplimiento de todos y otorgue una certificación en caso de cumplimiento.

⁸⁰ Modelo de Equidad de Género. Gobierno del Estado de Zacatecas 2004 - 2010. Instituto para la Mujer Zacatecana. Pp.

Considerando el propio diseño del Modelo, se parte del supuesto de que el cumplimiento de los requisitos planteados y, por consiguiente el logro de la certificación por las dependencias, contribuyen al logro de los objetivos de la Política de Igualdad. De este modo, el cumplimiento de los requisitos materializan la consecución de los resultados inmediatos previstos.

Es importante señalar que esta consultora no conoció de la existencia de algún Plan de Trabajo por parte del INMUZA que mostrara las metas a corto, mediano y largo plazo respecto de los avances esperados en los procesos de certificación en las dependencias del Estado, por lo cual no es posible valorar la eficacia del Modelo respecto del cumplimiento en el número de instancias certificadas.

De este modo, la eficacia del Modelo se valora a partir del cumplimiento de requisitos por parte de las mismas instancias certificadas⁸¹. Partiendo de un universo de 31 dependencias que fueron las que se certificaron; 9 de ellas en el año 2008, 14 en 2009 y 8 en 2010.

Se presenta la evaluación del grado de cumplimiento en términos cuantitativos, es decir, a partir de la evidencia con la que contó la consultoría de la existencia de materiales probatorios respecto de la realización de los principales requisitos establecidos en el propio Modelo. Adicionalmente se realiza una valoración más cualitativa de los resultados obtenidos, profundizando en la calidad de los productos; lo cual permite adentrarse en la reflexión acerca de los efectos potenciales del Modelo y sus avances o limitaciones en la consecución real de los objetivos planteados y en la atención de la problemática social que le da razón de ser: la desigualdad de género en el estado.

La base del análisis correspondió a la información proporcionada por dependencias Certificadas (con la intermediación del INMUZA), a las cuales se les solicitaron los documentos que mostraran evidencia en el cumplimiento de los requisitos.

Adicional a la información proporcionada por las dependencias se consultó y analizó la información disponible en el *QControl*, que es el sistema informático que administra la información de todas las dependencias certificadas.

En total se recibió o localizó información de las 31 dependencias certificadas, aunque los niveles de disponibilidad de la misma fueron muy diferentes por dependencia. En ningún caso se obtuvo información del 100% de los documentos solicitados, lo cual es ilustrativo en sí mismo de la falta

⁸¹ Los requisitos del Modelo se encuentran descritos a detalle en el Anexo V.

de control sobre la información generada en el proceso de certificación (Para mayor detalle sobre la información conseguida ver Anexo IV).

Una situación que limitó la obtención de información fue el cambio de Gobierno en el Estado de Zacatecas que sucedió meses antes de iniciar la evaluación, toda vez que propició transformaciones en la estructura de las dependencias y, a su vez, en la integración de los Comités. Esto último sucedió ante la ausencia de una estrategia orientada a resguardar la documentación generada por las dependencias para cumplir con los requisitos del Modelo.

No obstante y pese a que no se consiguió la totalidad de información requerida, el equipo de evaluación presume que las dependencias generaron la mayoría de documentos solicitados puesto que lograron certificarse, aunque esta información al no estar disponible al momento de la evaluación muestra una situación preocupante en la sostenibilidad del Modelo, pues lo importante no es únicamente generar los formatos o cumplir con los requisitos para el proceso de certificación, sino asegurar que los mismo sean vigentes y estén disponibles en todo momento, para que efectivamente sean evidencia del proceso de transversalización de la perspectiva de género.

Los documentos obtenidos fueron analizados y sistematizados en la matriz que se diseñó para tal efecto, y los resultados se muestran a continuación, organizados en tres partes: a) Cumplimiento y calidad de los requisitos, b) Cumplimiento por nivel de requisito y c) Cumplimiento por grupo de dependencias.

A) CUMPLIMIENTO Y CALIDAD DE LOS REQUISITOS

A fin de realizar una valoración acerca del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Modelo; se hizo un análisis de cada uno de los documentos presentados por las dependencia a fin de ubicar el cumplimiento de los mismos, así como su calidad, valorada en términos de la presencia de contenidos mínimos necesarios para contribuir significativamente al logro de los objetivos de igualdad de género.

El resultado del análisis se presenta desagregado por sección y por requisito. Para cada sección se presenta una tabla que muestra de manera sintética los resultados y el análisis correspondiente.

PLANEACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO

ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN

**Tabla 11. Planeación del sistema de gestión de equidad de género
Administración del sistema de gestión
Cumplimiento y calidad**

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios			
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS	
7.1. PLANEACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO						
7.1.1 Administración del Sistema de Gestión						
1. Manual de Equidad de Género	94%	29	a) Incluye los documentos y mecanismos necesarios para su operación eficaz.	SÍ	17	
				PARCIALMENTE	12	
				NO	0	
			b) Incluye definiciones de conceptos básicos: género, equidad de género, perspectiva de género, transversalización de la perspectiva de género e institucionalización de género	SÍ	2	
				PARCIALMENTE	1	
				NO	26	
				c) Está elaborado específicamente para la dependencia	SÍ	3
PARCIALMENTE	12					
NO	14					
2. Documento con el procedimiento para el control de los documentos del Sistema de Gestión de Equidad de Género	94%	29	Incluye los controles necesarios para:	SÍ	14	
				PARCIALMENTE	12	
				NO	3	
			a) Asegurar que el lenguaje utilizado en los documentos de las entidades sea inclusivo de género.	SÍ	29	
				PARCIALMENTE	0	
				NO	0	
			b) Aprobar los documentos en cuanto a su adecuación antes de ser utilizados.	SÍ	17	
PARCIALMENTE	12					
NO	0					
c) Asegurar que las versiones pertinentes de los documentos aplicables están disponibles en los lugares de uso.	SÍ	17				
	PARCIALMENTE	12				
	NO	0				
3. Documento con el procedimiento establecido para definir los controles necesarios para desagregar los registros por sexo	55%	17	Cuenta con los procedimientos específicos para:	SÍ	16	
				a) almacenarlos,	SÍ	16
				b) protegerlos,	SÍ	16
				c) recuperarlos,	SÍ	17
				d) determinar el tiempo de retención y la exposición de los mismos	SÍ	17
4. Evidencia de registros desagregados por sexo	39%	12	a) Desagregados por sexo	SÍ	12	
			b) Desagregados por edad	SÍ	0	
			c) Desagregados por condición indígena	SÍ	0	

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

1. Manual de Equidad de Género

29 de 31 dependencias certificadas mostraron evidencia de contar con Manual de Equidad de Género, lo cual representa un índice de cumplimiento del 94%.

Casi todas las dependencias reprodujeron el mismo Manual de Equidad de Género, sin adaptaciones a las condiciones y necesidades de cada una. Las únicas dependencias que hicieron o adaptaron un Manual propio fueron 3 del primer año: SEPLADER, SEDAGRO Y OFICIALÍA MAYOR. La mayoría de los Manuales carece de conceptos básicos de género (género, equidad de género, perspectiva de género, transversalización de la perspectiva de género e institucionalización de género) que permitan partir de un lenguaje y entendimiento común. El reproducir sin adaptaciones el mismo Manual compromete la apropiación del mismo por parte de las dependencias así como su pertinencia.

2. Documento con el procedimiento para el control de los documentos del Sistema de Gestión de Equidad de Género

También el 94% de las dependencias mostraron evidencias de contar con un Documento que define el procedimiento para el control de los documentos del Sistema de Gestión de Equidad de Género. Tampoco en este caso las dependencias generaron un documento propio; retomaron el prototipo del sistema y le colocaron el logotipo de su respectiva institución.

Dicho prototipo está enfocado definir los procedimientos y controles necesarios para la administración de documentos en el sistema electrónico de gestión QControl. El objetivo es que los documentos generados en el marco del Modelo, así como aquellos externos, estén disponibles para las áreas que los necesitan.

En dicho documento se señalan algunas especificaciones respecto a que los documentos sean realizados con lenguaje "*de género*", estén disponibles para su uso cuando se requiera y sean modificados para ser adecuados antes de utilizarlos. Sin embargo no están del todo claros los controles necesarios para lograr ello.

Por ejemplo, respecto de la obligación de usar en los documentos generados lenguaje incluyente, el documento no cuenta con una definición que aclare sus alcances y garantice que todos los documentos generados por las dependencias estén con este lenguaje.

A fin de verificar los efectos de este requisito en la dinámica cotidiana de las dependencias, se hizo una revisión de algunos documentos que se encuentran disponibles en sus páginas de

Transparencia y que han sido generados por diversas instancias de gobierno certificadas en el MEGGEZ, y se encontró que la utilización de lenguaje incluyente es desigual, algunos documentos sí lo contienen y otros no.

Tampoco están completamente claros los controles para que los documentos estén disponibles en los lugares de uso. En el sistema Qcontrol no están disponibles todos los documentos, con lo cual no están claros los resultados respecto al control efectivo de documentos.

3. Documento con el procedimiento establecido para definir los controles necesarios para desagregar los registros por sexo

Únicamente 17 dependencias (55%) mostraron contar con un documento que defina el procedimiento específico para desagregar todos los registros administrativos por sexo.

En los casos en los que sí se encontró, dicho procedimiento consistió básicamente en una anotación establecida en el Manual que señala que, “cuando aplique, los registros deberán ser desagregados por sexo”, sin mayor especificación. A la luz de ello, la nota resulta insuficiente para definir un procedimiento que defina los **controles necesarios** para que la información sea desagregada por sexo.

4. Evidencia de registros desagregados por sexo

La mayoría de las dependencias no mostró evidencias de que cuenta con sus registros administrativos desagregados por sexo. Sólo 12 de ellas lo hicieron, lo cual representa menos del 40%.

Aquellas que sí lo hicieron mostraron los diagnósticos (encuestas) elaborados en el marco del Modelo, pero ello no es prueba de que los registros administrativos cotidianos en la dependencia se desagregan por sexo.

Los Programas Operativos Anuales (POA's) de las dependencias a los que se tuvieron acceso sí muestran la información desagregada por sexo, lo cual representa un avance importante en materia programación pública con enfoque de género.

A fin de observar la trascendencia del lineamiento en el quehacer cotidiano de las dependencias, se hizo una búsqueda de registros en las páginas oficiales de Internet de Gobierno y se encontró

que todavía en muchos documentos y registros la información no se encuentra desagregada por sexo.

Por ejemplo hay padrones de beneficiarias y beneficiarios sin desagregar por sexo, asimismo, los indicadores programáticos de la Cuenta Pública de Gobierno de Zacatecas 2009 no se encuentran desagregados; lo cual refleja que la política de desagregación de registros por sexo todavía no permea en la dinámica cotidiana de las organizaciones de gobierno.

Tampoco se encontró evidencia de información desagregada por edad o por condición indígena.

ORGANIZACIÓN Y RECURSOS

**Tabla 12. Planeación del sistema de gestión de equidad de género
Organización y recursos
Cumplimiento y calidad**

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.1. PLANEACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO					
7.1.3 Organización y Recursos					
5. Estructura organizacional competente que permita el desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del modelo de equidad de género	55%	17	a) Contar con un organigrama actualizado.	SÍ	11
				PARCIALMENTE	7
				NO	2
			b) Documento con perfiles y descripciones de cada puesto actualizadas y autorizadas	SÍ	3
				PARCIALMENTE	0
				NO	17
			c) Documento en el que se comunica al personal las responsabilidades y autoridades definidas, tanto la implementación del Modelo, como para el trabajo diario.	SÍ	3
				PARCIALMENTE	7
				NO	10
			d) Documento en el que se informa al personal de sus derechos y responsabilidades.	SÍ	2
PARCIALMENTE	0				
			NO	18	
6. Nombramiento del Comité de Equidad de Género	71%	22	a) El Comité de Equidad de Género este integrado al menos por la o el Titular de la entidad, las o los responsables de las áreas administrativas, de estadística y de planeación o las funciones relacionadas con dichas actividades.	SÍ	23
				b) Nombramiento oficial del Comité de Equidad de Género por o los Titulares.	SÍ

			c) Evidencia de Selección de un(a) Coordinador(a) de Equidad de Género de entre los miembros del Comité con la definición de sus responsabilidades.	Sí	22
7. Presupuesto específico para dar cumplimiento a este modelo	65%	20	Recursos etiquetado en el POA para:		
			a) Difundir e implementar la política de equidad de género .	Sí	11
			b) Llevar a cabo las acciones afirmativas y a favor del personal planeadas.	Sí	12
			c) Capacitar al personal de la organización en temas de género.	Sí	11

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

5. Estructura organizacional competente que permita el desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del modelo de equidad de género

EL 55% de las dependencias certificadas (17), mostró contar con un organigrama actualizado. Sin embargo, en la mayoría de los casos NO se aprecia la posición del Comité de equidad de género en el mismo. Tampoco se observa claramente qué áreas lo integran, así como no se vincula el puesto y perfil de quienes lo integran, por lo cual no es posible valorar que exista una adecuada competencia del Comité para el desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del Modelo.

Es importante notar que sólo en dos dependencias se contó con un documento en el que se informa al personal sus derechos y responsabilidades, y solo en tres se mostró un documento que comunica al personal acerca de las responsabilidades y autoridades definidas, tanto en la implementación del Modelo como para el trabajo diario. Lo cual muestra un alto grado de incumplimiento en dos requerimientos establecidos por el Modelo para este requisito.

6. Nombramiento del Comité de Equidad de Género

Existió un grado adecuado de formalización en la integración de los Comités de Género. La mayoría (71%) contó en su integración con la participación de los titulares de las entidades y con los responsables de las áreas administrativas, de estadística y planeación. Así como en la mayoría de los casos se contó con un o una coordinadora designada.

No obstante lo anterior, esta adecuada formalización en la integración de los Comités en los hechos fue vulnerada durante el proceso de Implementación. Diversas personas informantes señalaron que en varias dependencias se atendió al requisito de que los Comités fueran integrados por mandos altos, inclusive los Titulares. Sin embargo en los hechos la suplencia fue lo que predominó, siendo funcionarios de menor nivel quienes terminaron integrando los Comités:

“Mi incorporación al Comité, en mi caso fue meramente accidental [...] el subsecretario, en ese entonces, era el coordinador del Comité, entonces de repente sus actividades, pues, no le permitían asistir a las juntas [...] Frecuentemente me mandaba porque no tenía tiempo, entonces los demás miembros del Comité dijeron: “pues que se quede de una vez”. (Grupo Focal V1)

“En nuestro caso se involucraba a medias [el titular], pero no al 100% y, precisamente, eso hizo que el Comité tuviera menos participación, porque dicen, bueno, pues si no hay alguien que nos dirija, o la cabeza no está al tanto, no apoya, entonces ¿por qué vamos a seguir trabajando? (Grupo Focal M4)

“...nosotros teníamos todos los lunes reunión para la certificación. Entonces, posteriormente, mi jefe dice: “saben que yo no voy a poder, entonces usted se queda como titular”, y yo digo, pues perfecto, porque a mi si me gusta, ¿verdad?... (Grupo Focal M4)

Adicionalmente se dio un proceso de alta rotación entre los integrantes del Comité, de tal forma que las áreas que efectivamente terminaron haciéndose cargo no fueron siempre las de planeación, estadística o administrativas.

Como lo muestra la siguiente persona informante que pertenecía al área de informática de la institución y fue designado Coordinador del Comité:

“...pues cuándo se hace la invitación del INMUZA para formar el Comité [...]; yo tenía el acceso de recabar firmas [del Secretario], de hacerle los comentarios pertinentes. Entonces como requerían a alguien que tuviera esa facilidad fue la posibilidad de que yo fuera el responsable del Comité [...] El INMUZA nos pedía una persona muy allegada o de confianza del Secretario, entonces yo reunía esos requisitos; En ese entonces y bueno...” (Entrevista)

De tal modo que durante el proceso de implementación del Modelo el Comité quedó integrado sin dar estricto cumplimiento a los criterios establecidos en el mismo Modelo, ni respecto del nivel jerárquico de quienes debían integrarlo ni respecto de las áreas involucradas. Por las cargas de trabajo que implicó, así como por diversas situaciones específicas de cada dependencia, en los hechos la mayoría de los Comités fueron operados por niveles jerárquicos inferiores (operativos) y las Coordinaciones fueron designadas sin criterios estratégicos homogéneos tendientes a garantizar el mejor funcionamiento del Comité para el cumplimiento de sus objetivos.

7. Presupuesto específico para dar cumplimiento a este modelo

La mayoría de las dependencias que presentaron POA (20 de 31), cuentan con un apartado para llevar a cabo acciones de igualdad, en el marco del Modelo; en 11 de ellas se encontró evidencia de presupuesto específico para difundir e implementar la política de equidad de género; en 12 para llevar a cabo las acciones afirmativas y a favor del personal y en 11 para capacitar al personal de la organización en temas de género.

Sin embargo, los recursos etiquetados para igualdad no están desagregados entre aquellos necesarios para llevar a cabo las políticas y acciones del Modelo, y aquellos que se requieren para la implementación del mismo, es decir, para solventar las actividades cotidianas que implica la implementación y seguimiento del propio Modelo.

De acuerdo con la información proporcionada en las entrevistas, esta falta de claridad derivó en que en el proceso de implementación no se destinaran los recursos necesarios para dar cumplimiento al Modelo.

De ello se abundará en el apartado de eficiencia.

POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

PLANEACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Tabla 13. Política Públicas con Perspectiva de Género
Planeación de Políticas Públicas con Perspectiva de Género
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.2 POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO					
7.2.1 Planeación de políticas públicas con perspectiva de género					
8. Diagnóstico con enfoque de género	100%	31	a) Estadísticas desagregadas por sexo,	Sí	31
			b) Identificación de brechas de género,	Sí	8
				Parcialmente	9
				no	14
			c) Identificación de necesidades específicas de atención y/o servicio tanto de mujeres como de hombres,	Sí	6
				Parcialmente	3
no	22				
d) Identificación de las causas de la desigualdad	Sí	1			

9. Programa Operativo Anual con acciones encaminadas a disminuir o eliminar las brechas de género detectadas.	74%	23	a) Las acciones están encaminadas a atender las causas de la desigualdad	Sí	5
			Parcialmente	6	
			no	12	
			b) Las acciones están encaminadas a atender los efectos de la desigualdad	Sí	6
			Parcialmente	10	
			no	6	
			c) Las acciones cuentan con el presupuesto para llevarlas a cabo	Sí	6
			Parcialmente	14	
			no	3	
10. Sistema de Indicadores de resultados de las acciones	90%	28	a) Indicadores de gestión: dan cuenta del cumplimiento de acciones, costos o entrega de productos o servicios	Sí	26
			b) Indicadores estratégicos: dan cuenta del cumplimiento de objetivos	Sí	9
				Parcialmente	6
				no	14

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

8. Diagnóstico con enfoque de género

El 100% de las dependencias presentaron documentos a manera de “diagnósticos de género”, con lo cual se muestra un total cumplimiento en este requisito. Sin embargo, en términos de calidad es necesario subrayar que dichos documentos corresponden en realidad a los resultados de encuestas aplicadas a usuarios y usuarias de cada una de ellas, que se enfocan a obtener la percepción sobre la calidad de los servicios.

En general, la mayoría de las dependencias no cuentan con un análisis de esas encuestas, así como tampoco integran más información cuantitativa (estadísticas) o cualitativa que permita constituir efectivamente un diagnóstico completo con perspectiva de género, que muestre el estado de la cuestión de los hombres y las mujeres, respecto de los asuntos o temas de su competencia. Por ejemplo la situación y necesidades específicas de los hombres y las mujeres en materia de salud, educación, empleo, acceso a la cultura, deportes, etc.

Del análisis de los documentos se desprende que las encuestas no incorporan preguntas orientadas a identificar causas y consecuencias de las posibles desigualdades entre mujeres y hombres, tampoco está orientada a identificar necesidades específicas por sexo y edad, ni brechas de género. De este modo, se considera que aunque las dependencias cuentan con encuestas a

usuarios y usuarias, en realidad carecen de diagnósticos que faciliten la detección de áreas prioritarias de atención en las diversas temáticas que les competen.

Adicional al problema de las limitaciones metodológicas de las encuestas, respecto de sus fuentes de información, tópicos, etc., el hecho de que las mismas estén aplicadas exclusivamente a las y los usuarios restringe las posibilidades de reflejar la situación, condiciones y necesidades de las mujeres y los hombres en el sector de atención.

Lo anterior tiene repercusiones en la identificación de las políticas públicas que contribuyan efectivamente a atender necesidades particulares de las mujeres y los hombres, disminuir brechas de género y avanzar en la igualdad en los sectores que corresponden a las atribuciones de cada dependencia.

Cabe mencionar que existe un diagnóstico socio-demográfico sobre la situación de hombres y mujeres, que realizó el INMUZA en colaboración con el INEGI al iniciar la operación del MEGGEZ.

Una persona informante del INMUZA refiere que este documento se entregó a cada una de las dependencias, con el propósito de que lo tomaran como referencia para elaborar las encuestas y determinar la prioridad de cada una de las acciones que desarrollarían. Dicho diagnóstico representa una aportación importante en el marco del MEGGEZ, sin embargo, es una investigación general que no satisface la necesidad de contar diagnósticos sectoriales específicos que permitan la definición de políticas públicas para la igualdad en cada una de las dependencias.

Es importante también destacar que en el trabajo en campo sólo una de las personas entrevistadas de las dependencias manifestó conocer este documento.

9. Programa Operativo Anual con acciones encaminadas a disminuir o eliminar las brechas de género detectadas.

23 de 31 dependencias cuentan en su POA con ciertas acciones o “políticas” que fueron definidas por los Comités en la implementación del Modelo. Dichas acciones responden a los resultados de las encuestas aplicadas a las personas usuarias de los servicios de las dependencias.

Derivado de las limitaciones de los diagnósticos descritas anteriormente y sus repercusiones en la calidad de de las políticas definidas, no todas las acciones de género que están en los POAs corresponden a acciones efectivas encaminadas a disminuir o eliminar brechas de género. Pues al

desconocer la situación, condiciones y necesidades específicas de los hombres y mujeres por sector de atención, así como las brechas de género, se limita la definición de acciones efectivas.

10. Sistema de Indicadores de resultados de las acciones

Como fue comentado en apartados anteriores, la mayoría de las dependencias (28) han elaborado una batería de indicadores de las acciones emprendidas. Sin embargo, los mismos tienen importantes deficiencias que dificultan el seguimiento y evaluación de los resultados del Modelo, para mayor detalle respecto de este tema se puede ver la respuesta a la pregunta: **¿Cuál es la pertinencia y utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación del Modelo?**

APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Tabla 14. Políticas públicas con perspectiva de género
Aplicación de las políticas públicas con perspectiva de género
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.2.2 Aplicación de las políticas públicas con perspectiva de género					
11. Documentos de Evaluación, seguimiento o monitoreo de las políticas o acciones para disminuir o eliminar las brechas de género detectadas: Indicadores de resultados de las acciones.	55%	17	El documento permite la verificación de cumplimiento efectivo de las acciones	Sí	4
				Parcialmente	13
				no	10

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

11. Documentos de Evaluación, seguimiento o monitoreo de las políticas o acciones para disminuir o eliminar las brechas de género detectadas: Indicadores de resultados de las acciones.

Como fue señalado en la respuesta a la pregunta **¿Cuál es la pertinencia y utilidad del actual sistema de seguimiento y evaluación del Modelo?**, aunque poco más de la mitad de las

dependencias hicieron llegar al equipo evaluador “documentos de evaluación” de políticas encaminadas a la reducción de brechas de género, no se les puede otorgar esa categoría. Las dependencias tienen un conjunto de indicadores (lo cuales no están calculados con la periodicidad esperada) sin un análisis que valore los resultados alcanzados en la disminución de las brechas de género así como los factores que en ello incidieron.

Adicionalmente, como fue señalado con anterioridad, la mayoría de los indicadores no permiten observar la disminución de las brechas de género, al no estar éstas identificadas, así como tampoco se cuenta con líneas de base que muestren los puntos de los cuales se parte y las metas a alcanzar. Mientras que a nivel global tampoco se cuenta con un documento que muestre los resultados del Modelo en la disminución de las brechas de género.

SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Tabla 15. Políticas públicas con perspectiva de género
Seguimiento de las políticas públicas con perspectiva de género
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL	%	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.2.3 Seguimiento de las políticas públicas con perspectiva de género					
12. Informes presentados al Ejecutivo del Estado, a través del Instituto para la Mujer Zacatecana y la Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), de los resultados alcanzados por cada acción definida		0%	El Informe del INMUZA y SEPLADER al Poder Ejecutivo del Estado, permite observar el cumplimiento de acciones por parte de las Instancias del Gobierno	SÍ	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

12. Informes presentados al Ejecutivo del Estado, a través del Instituto para la Mujer Zacatecana (INMUZA) y la Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), de los resultados alcanzados por cada acción definida.

Este requisito no ha sido cumplido. El INMUZA y SEPLADER no han hecho una valoración integral, del conjunto de dependencias certificadas, acerca de los resultados alcanzados en materia de

igualdad de género a partir de la puesta en marcha de las acciones definidas en el marco del Modelo.

ACCIONES DE MEJORA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÉNERO

**Tabla 16. Políticas públicas con perspectiva de género
Acciones de mejora en las políticas públicas de género
Cumplimiento y calidad**

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO	Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
		TOTAL %	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO
7.2.4 Acciones de mejora en las políticas públicas de género				
13. Revisiones anuales a los indicadores de las acciones definidas para disminuir o eliminar las brechas de inequidad entre mujeres y hombres	0%			
14. Recomendaciones del INMUZA Y SEPLADER de mejora a las acciones cuyos indicadores no hayan alcanzado la meta mínima	0%	La recomendaciones están orientadas a la atención de las causas que ocasionan incumplimiento	sí	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

13. Revisiones anuales a los indicadores de las acciones definidas para disminuir o eliminar las brechas de inequidad entre mujeres y hombres

No se cuenta con documentos que muestren la realización de revisiones específicas por parte de los Titulares de las dependencias de los indicadores de las acciones para eliminar brechas de género, que contengan tanto los resultados de los indicadores como la valoración de los avances o retos.

14. Recomendaciones del INMUZA Y SEPLADER de mejora a las acciones cuyos indicadores no hayan alcanzado la meta mínima

Este requisito no se encuentra cumplido.

PLANEACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

**Tabla 17. Instancias del Gobierno del Estado con equidad de género
Planeación de la equidad de género en las instancias del Gobierno del Estado
Cumplimiento y calidad**

REQUISITO	EVIDENCIA DE	Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios
-----------	--------------	--

	CUMPLIMIENTO		CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
	TOTAL %	TOTAL ABS			
7.3 INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO CON EQUIDAD DE GÉNERO					
7.3.1 Planeación de la Equidad de Género en las Instancias del Gobierno del Estado					
15. Diagnóstico, estudio, investigación o análisis con enfoque de género sobre la equidad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la organización	100%	31	a) Detecta prácticas en las que se generan desigualdades o discriminaciones por cuestiones de sexo.	Sí	15
				Parcialmente	10
				no	6
			b) Identifica las causas de las desigualdades.	Sí	1
				Parcialmente	0
				no	30
			c) Identifica y cuantifica las brechas de género en la organización	Sí	8
				Parcialmente	14
				no	9
16. Definición de objetivos al interior de la organización, para dar cumplimiento a la política de equidad de género	77%	24	Contienen las medidas necesarias para eliminar los factores de desigualdad dentro de la organización detectados en el Diagnóstico	Sí	12
				Parcialmente	10
				no	2
17. Documento con indicadores de equidad de género dentro de la organización e información desagregada por sexo	94%	29	Considera:		
			a) Proporción de hombres y mujeres en la institución	sí	20
			b) Porcentaje de hombres y mujeres por cada uno de los puestos y niveles de la organización	sí	18
			c) Dimensiona la violencia laboral (considerando violencia sexual, económica, física y psicológica)	Sí	9
				Parcialmente	14
				no	6
			d) Percepción de igualdad de oportunidades y discriminación	Sí	20
				Parcialmente	5
				no	4
			e) Ausentismo por sexo	Sí	15
				Parcialmente	4
				no	10
			f) Análisis y cuantificación de la salida del personal de la organización por diversas situaciones	Sí	2
				Parcialmente	9
				no	18

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

15. Diagnóstico, estudio, investigación o análisis con enfoque de género sobre la equidad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la organización

El total de las dependencias certificadas cuenta con una o dos encuestas internas (depende el año en que se certificaron) sobre la equidad y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres al interior de las dependencias.

Dichas encuestas fueron elaboradas por un agente externo, que en la mayoría de los casos es la Unidad Académica de Matemáticas de la Universidad Autónoma de Zacatecas, en coordinación con una consultoría privada (*Igualdad AC*). En algunos casos los resultados son analizados por las propias dependencias y en otros se utilizan los resultados de los tabulados básicos sin algún análisis de por medio.

A partir de los resultados de las encuestas es posible identificar algunas brechas de género al interno de las dependencias, como los niveles de escolaridad, la percepción de violencia, discriminación, hostigamiento e igualdad de oportunidades. Sin embargo, son insuficientes para diagnosticar la situación de equidad en la organización y clarificar las causas de las desigualdades.

El diseño de las encuestas no permite identificar las causas de las desigualdades, y generalmente los resultados no se muestran en una estructura metodológica que facilite la identificación de las brechas de género. Se presentan una serie de gráficas, separadas por sexo, sin ejercicios comparativos que muestren las diferencias o semejanzas, donde las haya.

Tampoco se encontró que adicional a las encuestas las dependencias utilizaran otras fuentes de información que permitieran contar con un panorama más completo sobre la equidad de género al interior de las organizaciones públicas, como los niveles de ingresos, la conformación por sexo en los niveles jerárquicos, el análisis con enfoque de género de la normatividad interna, etc.

De este modo, las encuestas ofrecen información importante aunque insuficiente para ofrecer un diagnóstico interno de género, lo cual limita la identificación de las acciones más adecuadas para avanzar en la igualdad.

Adicionalmente, en algunas dependencias la interpretación de los resultados de las encuestas no se hizo con enfoque de género. Por ejemplo, el Instituto Zacatecano de Cultura proporcionó el análisis correspondiente al diagnóstico 2008. En él se hacen deducciones que no encuentran sustento en los resultados de la encuesta. Por ejemplo: "*Como los porcentajes* (de hostigamiento y

acoso sexual) son muy elevados, se deduce que, o no se conoce el concepto y las manifestaciones del hostigamiento y/o acoso sexual, y por tanto, se confunden con las manifestaciones de afecto solidario entre las y los compañeros; o efectivamente en el IZC la contaminación por prácticas de connotación sexual es realmente alta, y ello impide realizar el trabajo al que está llamado el Instituto", la interpretación anterior parece deslegitimar los resultados de la propia encuesta, sin algún sustento.

Adicionalmente a lo anterior, otra limitación en los "diagnósticos" es que no fueron elaborados incorporando la participación de las dependencias, lo cual afectó la credibilidad y apropiación de los mismos y de sus resultados.

En el trabajo de campo, Integrantes de los Comités de género señalaron que el INMUZA entregó los formatos de diagnóstico sin abrir un proceso de diálogo o reflexión en cada dependencia, que condujera a su adaptación, lo cual generó una percepción de desconfianza o poca adhesión a sus resultados.

Varias personas informantes, sobre todo de sexo masculino, perciben que las encuestas para obtener información sobre los diagnósticos internos inducían las preguntas para obtener información, es decir, fueron poco objetivas y no reflejan la realidad completa. Lo cual puede reflejar, además de problemas metodológicos en las propias encuestas, falta de credibilidad en los resultados.

"había muchas cosas que no teníamos nosotros la posibilidad, por ejemplo las encuestas para los diagnósticos de la situación interno y externa, nosotros no teníamos la capacidad de generarlas, sino que eran encuestas ya entregadas [por] INMUZA... En parte tenía su lado positivo, más o menos uniformar las baterías de aplicación, pero si había una cierta contradicción a lo que marca el modelo, a lo que marca el manual..." (Grupo Focal V3)

"Algunas situaciones percibimos nosotros que no estaban siendo tratadas con seriedad ni con profesionalismo, particularmente el asunto de las encuestas, tanto las políticas públicas internas, como las externas; las encuesta internas las proporcionó alguien, a través de INMUZA, y se aplicaron y nosotros no somos expertos, pero percibíamos que ni la redacción, ni las instrucciones, ni el tipo de preguntas eran correctas porque induce a respuestas". (Grupo Focal V3)

“había preguntas que tendían a afirmar que esa persona se sentía hostigada, y es muy fácil decir que sí, son mecanismos naturales de las personas(sic), entonces se le induce la respuesta, entonces no es una encuesta confiable”. (Grupo Focal V3)

“... ejemplo tenemos la muestra y el diagnóstico... con sólo con un área...entonces para mi ese diagnóstico no es muy válido, no es la más representativa de todo el estado, ni mucho menos de todo el sector. Lo único que si tenemos representativo es la encuesta interna que hicimos, el diagnóstico interno y ahí como me lo vas a tratar como igual como si tuviera las mismas problemáticas de las demás dependencias. Entonces ahí es algo erróneo, nunca vamos a poder implantar ese esquema si seguimos así...” (Grupo Focal V1)

Al respecto, es necesario reflexionar acerca de la importancia de cuidar los procesos de elaboración de diagnósticos, pues los mismos, además de proporcionar información para la toma de decisiones, tienen la función de ayudar a erradicar la *ceguera de género*⁸² que existe en las organizaciones públicas. Y ello será más efectivo en la medida en la que se logre generar aceptación entre los actores respecto de la solidez de la metodología empleada y la confiabilidad de los resultados. Para ello, es relevante involucrar a las propias dependencias desde las etapas de diseño metodológico.

16. Definición de objetivos al interior de la organización, para dar cumplimiento a la política de equidad de género.

24 dependencias presentaron una definición de objetivos para dar cumplimiento a la política de equidad de género, sin embargo en la mayoría de los casos los objetivos son muy generales, se desprenden de la propia guía del MEGGEZ y no parten de una reflexión propia generada en las dependencias a partir de los resultados de las encuestas; tampoco surgen de un diagnóstico claro e integral que muestre las brechas de género y se discuta acerca de los factores que generan desigualdad. Por ello en la mayoría de los casos las acciones consideradas no contienen de manera suficiente las medidas necesarias para eliminar los factores de desigualdad dentro de las organizaciones.

17. Documento con indicadores de equidad de género dentro de la organización e información desagregada por sexo

⁸² Es decir, la creencia de que existe igualdad de oportunidades, así como la naturalización de la violencia y el hostigamiento.

La mayoría de las dependencias cuentan con indicadores de equidad de género dentro de la organización; sin embargo, éstos tienen deficiencias importantes, las cuales fueron descritas en el apartado de coherencia y pertinencia, específicamente en lo concerniente al sistema de seguimiento y evaluación.

APLICACIÓN DE LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LAS INSTANCIAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO

Tabla 18. Instancias del Gobierno con equidad de género
Aplicación de la equidad de género en las Instancias del Gobierno del Estado
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.3.2 Aplicación de la Equidad de Género en las Instancias del Gobierno del Estado					
18. Definición de acciones afirmativas y a favor del personal para superar las desigualdades que prevalezcan en el ámbito laboral	94%	29	a) En el documento de las acciones a desarrollar se definen los recursos humanos, materiales y económicos para llevar a cabo las acciones propuestas	Sí	20
				Parcialmente	2
				No	6
			b) Se considera que la efectiva aplicación de los resultados esperados sea evaluada, al menos semestralmente	Sí	1
				Parcialmente	1
				No	26
19. Documento con indicadores de resultado por cada una de las acciones definidas para disminuir o eliminar las brechas de inequidad	94%	29	a) Se consideran indicadores de gestión.	Sí	25
				Parcialmente	1
				No	3
			b) Se consideran indicadores de resultados.	Sí	15
				Parcialmente	1
				no	13
			c) El documento contiene frecuencia de los indicadores, la forma de cálculo y tres niveles de meta a lograr (mínimo, satisfactorio y sobresaliente)	Sí	16
				Parcialmente	8
				no	5
20. Plan de trabajo para cada acción afirmativa y a favor del personal	87%	27	Cuenta con:		
			a) Detalle de las actividades a realizar incluyendo tiempos y responsables para lograr una adecuada ejecución, evaluación y seguimiento	Sí	6
				Parcialmente	21
				no	0
			b) Aprobación de la o el titular de la Dependencia y por el Comité de Equidad de Género de la organización.	Sí	2
				Parcialmente	5
no	20				
21. Documento con el procedimiento para el reclutamiento, selección y contratación del personal que asegura la equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo	32%	10	Incluye lo necesario para:		
			a) Verificar que los anuncios a puestos vacantes reflejen el compromiso con la equidad de género y aliente a hombres y mujeres para calificar a la vacante.	sí	0
			b) Asegurar que las y los candidatos/as para un puesto sean evaluados de la misma forma, bajo criterios definidos y que las entrevistas sean similares para evitar una valoración subjetiva o parcial.	sí	0
			c) Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con niveles iguales de educación, formación, habilidades y experiencia.	sí	0

			d) Promover la ocupación de hombres y mujeres en funciones menos tradicionales para su sexo buscando una representación equitativa de hombres y mujeres en todas las áreas y niveles	Sí	0
			e) Asegurar que el lenguaje utilizado en los contratos sean inclusivos de género	Sí	0
			f) Hacer extensivo al personal contratado de forma eventual, por honorarios, medio tiempo o becario/as con los requisitos de este modelo	Sí	0
22. Programa de capacitación	42%	13	a) Establece un método que permita determinar la competencia necesaria del puesto y las necesidades de capacitación del personal	Sí	0
			b) Incorpora dentro del programa de capacitación temas relativos a equidad entre los géneros a todos los niveles	Sí	3
			c) Considera que la participación de las mujeres y hombres sea equitativa en los programas de capacitación	Sí	0
			d) Considera que la duración, frecuencia y honorario no interfieran con las responsabilidades familiares del personal	Sí	0
			e) Incluye dentro del programa de capacitación el desarrollo de eventos específicos para preparar a mujeres y hombres en puestos y funciones no tradicionales para su sexo y en los que se identifique que no están claramente representados.	Sí	0
23. Criterios para la promoción y evaluación del desempeño del personal designado por las y los titulares	48%	15	a) Definen criterios claros y transparentes para la evaluación del desempeño y para la promoción del personal, que garantizan a mujeres y hombres el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo profesional y remuneraciones	Sí	0
24. Documento con política/criterios de sueldos y retribuciones	10%	3	En el documento es explícito que:		
			a) Los sueldos y retribuciones se asignan en razón de las funciones o responsabilidades	Sí	1
			b) Las compensaciones otorgadas no tienen criterios discriminatorios	Sí	0
25. Documento(s) con mecanismo para identificar, analizar y atender las situaciones de hostigamiento y acoso sexual de la organización	94%	29	Dicho mecanismo garantiza:		
			a) Confidencialidad	Sí	21
			b) Protección a la privacidad e imparcialidad de ambas partes	Sí	15
				Parcialmente	11
				no	3
			Contiene:		
			a) Mecanismo de denuncia	Sí	17
			b) Protocolo de atención	Sí	17
			c) Mecanismo de seguimiento.	Sí	7
			d) Sanción	Sí	3

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

18. Definición de acciones afirmativas y a favor del personal para superar las desigualdades que prevalezcan en el ámbito laboral

29 de 31 dependencias contienen acciones afirmativas en sus respectivos Planes de Acción, lo cual representa un 94% de cumplimiento. En la mayoría de los casos estas acciones intentan responder a los resultados del Diagnóstico, sin embargo, al ser éstos insuficientes, los alcances de las acciones son en muchos casos limitados.

Algunas de las acciones tienen una relevancia menor en la búsqueda de una mayor igualdad y algunas otras son propias del proceso administrativo u operativo de implementación del Modelo, pero no podrían ser consideradas como acciones afirmativas y a favor del personal para superar las desigualdades. Como ejemplos que ilustran lo dicho podemos retomar las siguientes acciones reportadas:

- *“Convocar a una reunión informativa de los resultados del diagnóstico y las medidas a tomar en relación a los mismos”.*
- *“Realizar 3 convivencias durante el año que fomenten la convivencia y sano esparcimiento de los y las servidoras/os públicos de la dependencia y sus familias”.*
- *“Aplicar un programa que apoye al personal, para la asistencia con su familia, a actividades culturales y de esparcimiento, especialmente aquellas organizadas por el Gobierno del Estado”.*
- *“Sanciones económicas por faltas injustificadas”.*

Asimismo, como reflejo de cierta confusión en los mismos Comités respecto de sus funciones y enfoque, varias acciones contempladas están relacionadas con temas de clima laboral o relaciones laborales, pero con escaso impacto en la igualdad de género, como por ejemplo:

- *Implementar un sistema de calidad que convierta a la institución en un “Gran Lugar para Trabajar”*
- *Supervisar los espacios de trabajo de cada uno de los que labora en el Instituto para garantizar un buen desempeño (Nuevas Instalaciones).*

- *Incentivos al personal que cumple eficientemente con sus responsabilidades (Bajo criterios establecidos).*
- *Otorgar prioridad para cubrir las vacantes al personal que se encuentre por contrato y honorarios.*
- *Enviar un oficio de reconocimiento al trabajador que lo amerite (bajo criterios establecidos).*

19. Documento con indicadores de resultado por cada una de las acciones definidas para disminuir o eliminar las brechas de inequidad

La mayoría de las dependencias (94%) cumplen con este requisito; sin embargo, básicamente consideran indicadores de proceso, no de resultados. Los indicadores de resultados contemplados se enfocan a hostigamiento, violencia y discriminación y tienen como fuente las encuestas. Es recomendable que consideren indicadores basados en otras fuentes, como registros administrativos, que permitan valorar otras áreas de equidad laboral como ingresos, segregación ocupacional, participación de mujeres en puestos directivos, niveles educativos, asistencia capacitaciones, etc.

20. Plan de trabajo para cada acción afirmativa y a favor del personal

En general la mayoría de las dependencias (87%) cuentan con un Plan de Acción, aunque los mismos carecen de cronograma de actividades, así como de la firma de los titulares de las dependencias.

Respecto a esto último, en las entrevistas se observa que la prisa por lograr la certificación, aunado a la falta de recursos (lo cual se analizará más adelante), vació de contenido las metas de equidad, lo que se refleja claramente en el tipo de actividades que se integraban al Plan de Acción.

“...las acciones que el Comité pudo haber venido haciendo fueron muy limitadas sobre todo por la parte de...se comprometió mucho el Comité en las políticas por ejemplo la difusión, por medio de carteles, de campañas, pero al no tener recursos se veían muy acotadas o no se cumplían los objetivos deseados”. (Entrevista)

“...como una política nuestra está el que la accesibilidad en el edificio sea prioridad, cuidarla, atenderla y demás, pero tuvo que verse suspendida esa política en tanto no se dé el cambio, dado

que aquí no es factible hacer esas adecuaciones (¿y esa fue una de las acciones que ustedes como Comité habían establecido en el marco del MEGGEZ?) Así es, la seguimos teniendo porque nos parece importante pero de momento no hemos podido implementarla. (¿qué otra acción?) No básicamente...” (Entrevista)

21. Documento con el procedimiento para el reclutamiento, selección y contratación del personal que asegura la equidad de género e igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo

La Oficialía Mayor es la dependencia encargada de operar el procedimiento de reclutamiento, selección e inducción del personal, el cual aplica para todas las dependencias, salvo para la Secretaría de Educación y Cultura, Servicios de Salud y Seguridad Pública.

Pese a que el objetivo definido por la Oficialía para tal procedimiento se propone tomar en cuenta equidad de género, no considera lo necesario para:

- a) Verificar que los anuncios a puestos vacantes reflejen el compromiso con la equidad de género y aliente a hombres y mujeres para calificar a la vacante.
- c) Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con niveles iguales de educación, formación, habilidades y experiencia.
- d) Promover la ocupación de hombres y mujeres en funciones menos tradicionales para su sexo, buscando una representación equitativa de hombres y mujeres en todas las áreas y niveles
- e) Asegurar que el lenguaje utilizado en los contratos sean inclusivos de género
- f) Hacer extensivo al personal contratado de forma eventual, por honorarios, medio tiempo o becario/as con los requisitos de este modelo

Por lo anterior, se considera que no se asegura totalmente que las y los candidatos para un puesto sean evaluados en igualdad de oportunidades, bajo criterios definidos y que las entrevistas sean similares para evitar una valoración subjetiva o parcial.

Respecto a la inducción que es impartida al personal de nuevo ingreso, los lineamientos respectivos sí contemplan informar sobre el proceso de certificación, así como describir la totalidad del Modelo de Equidad de Género. Lo cual es un avance importante en la institucionalización del Modelo.

22. Programa de capacitación

Uno de los aspectos con mayores necesidades de mejora es la capacitación. La mayoría de las dependencias carece de un programa de capacitación propio para los temas de género, así como tampoco están especificadas las condiciones necesarias para garantizar que hombres y mujeres accedan a capacitación en condiciones de igualdad.

Algunas dependencias señalan que las capacitaciones son programadas y coordinadas por Oficialía Mayor. Se revisó el Programa anual de capacitación 2010 definido por esta dependencia, (el cual aplica en 27 dependencias del Gobierno del Estado de Zacatecas), éste contiene los respectivos nombres de los cursos, talleres o diplomados programados, en algunos casos el número de participantes para cada uno de éstos y la semana del mes en que fueron impartidos, así como la duración de los mismos.

En el programa no está contenida mayor información acerca de los contenidos, objetivos y metodologías de los cursos. Por el nombre de los mismos, se puede identificar algunos que corresponden a temas relativos a la equidad de género, los cuales son: *Prevención de acoso laboral*, *Prevención de hostigamiento laboral*, *Salud de la mujer* y *Prevención de la Violencia laboral*. Todos estos se trataron de conferencias de 2 horas de duración programadas para 20 participantes

Adicionalmente, en prácticamente todas las dependencias se programó una *Conferencia de equidad de género*, de 2 horas de duración para 20 participantes.

Con base en la información disponible, así como a partir de los hallazgos encontrados en campo, se considera que la capacitación es insuficiente para formar en el tema al personal de las dependencias; como se analizará a detalle en el apartado correspondiente a los factores que influyeron en los resultados obtenidos por el Modelo, uno de los aspectos más críticos en la implementación fue la insuficiencia de un programa integral de capacitación que permitirá sensibilizar y capacitar adecuadamente a las y los funcionarios en enfoque de género.

23. Criterios para la promoción y evaluación del desempeño del personal designado por las y los titulares

De acuerdo con su marco de atribuciones, el sistema y el formato de evaluación de desempeño del personal son definidos a nivel central por la Oficialía Mayor. Dichos criterios aplican al conjunto de las instituciones.

Ni en el sistema ni en el formato de evaluación está incorporado plenamente el enfoque de género. No se consideran las condiciones específicas de las mujeres y de los hombres que repercuten en el desempeño de su trabajo, así como tampoco se definen criterios claros para evaluar a las y los trabajadores respecto de dos de los tópicos considerados: objetivos del trabajo y objetivos de mejoría personal. Respecto del tercer tópico de evaluación del personal considerado por Oficialía Mayor (*conducta*) se enlistan una serie de conductas que, si bien no reproducen estereotipos de género, tampoco utilizan un lenguaje incluyente ni hacen explícitas situaciones específicas de mujeres y hombres.

De tal forma que la norma vigente no representa un instrumento adecuado para avanzar en una mayor igualdad de género en la promoción y evaluación del desempeño del personal.

Adicionalmente, el sistema de evaluación de desempeño no define criterios para la promoción del personal ni garantiza el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo profesional y remuneraciones al personal para mujeres y hombres en igualdad de oportunidades.

24. Documento con política/criterios de sueldos y retribuciones

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, así como en el Manual de Normas y Políticas del ejercicio de Gasto 2010 se define que la Oficialía Mayor de Gobierno, en conjunto con la Secretaría de Finanzas y en base al presupuesto vigente, es la entidad responsable de aprobar los tabuladores de sueldos de las dependencias y entidades. Adicionalmente, en la Ley del Servicio Profesional de Carrera del Estado y Municipios de Zacatecas se le confiere a la Oficialía elaborar el tabulador del sistema Integral del servicio profesionalización de carrera.

En ese sentido, el total de dependencias certificadas establecen en sus manuales de equidad de género que la entidad responsable de aplicar las políticas salariales es la Oficialía Mayor.

La Oficialía Mayor no dispone de un documento en el que se definan de manera específica los criterios que se siguen para la asignación de sueldos, por lo que fueron considerados únicamente los documentos señalados en el primer párrafo para valorar la política salarial de las dependencias certificadas.

En el contenido de los documentos señalados líneas arriba no se definen los lineamientos para definir los sueldos, así como tampoco se hace explícito que las retribuciones se asignan en razón de las funciones o responsabilidades. De igual forma, la inexistencia de lineamientos específicos que den sustento a la definición de sueldos hace imposible valorar qué tan discriminatorios o incluyentes son los criterios de las compensaciones.

Así, se observa que no existe un documento o mecanismo orientado al cumplimiento de uno de los requisitos del Modelo: asegurar que los sueldos y retribuciones sean iguales en razón de las funciones o responsabilidades asignadas al personal y que las compensaciones otorgadas no sean discriminatorias.

25. Documento(s) con mecanismo para identificar, analizar y atender las situaciones de hostigamiento y acoso sexual de la organización

Uno de los requisitos con mayor cumplimiento (94%) es el relativo a la existencia de un mecanismo de quejas. Las dependencias retoman el procedimiento de Atención a Situaciones de Hostigamiento y/o Acoso Sexual, Discriminación y/o violencia laboral, y la Especificación de la Ruta Crítica de Atención a Quejas, generados por el Sistema de Equidad de Género.

En general el procedimiento en su concepción es claro en cuanto a la definición del mecanismo de denuncia y el protocolo de atención. Se contempla la confidencialidad, la protección de la privacidad, el mecanismo de denuncia, atención y en menor medida el seguimiento.

Sin embargo, la especificación de los mecanismos de seguimiento así como las posibles sanciones sólo estuvieron presentes en tres documentos. De igual manera, tampoco está definido el papel del INMUZA en el conocimiento y acompañamiento a la atención de los casos, lo cual puede ser un factor clave en los procedimientos de denuncia hasta su resolución.

Varios funcionarios y funcionarias públicas entrevistadas en el marco de la presente evaluación aseguraron que existen disposiciones de la normatividad federal y estatal que colisionan con este requisito del Modelo; como ejemplo, un entrevistado expuso la incompatibilidad del mecanismo de denuncia con la normatividad interna de su dependencia, por la intervención del sindicato.

“...cuando se requería imponer una sanción (por situaciones de hostigamiento o acoso sexual), era muy difícil debido a organizaciones sindicales que protegen a los trabajadores...” (Entrevista)

Este tipo de declaraciones no necesariamente clarifican alguna deficiencia en los Procedimientos de Atención generados por el Sistema de Equidad de Género, pero sí expresan la necesidad de mayor articulación de acciones en el marco del Modelo, con el conjunto de actores involucrados.

El trabajo en campo mostró que el mecanismo de denuncia para situaciones de acoso y hostigamiento sexual se convirtió en un elemento más amplio de quejas laborales, algunas de ellas vinculadas directamente con género, pero otras no. Lo cual hizo que se convirtiera en una herramienta de defensa de los derechos de los y las trabajadores, siendo de suyo un resultado positivo no previsto originalmente.

En algunos casos de denuncia de hostigamiento o acoso, cuando las quejas fueron atendidas se generaron efectos positivos de inhibición en la ocurrencia en la dependencia, como lo muestran las siguientes citas:

“(quejas de acoso) Se resolvieron ya los del año pasado. Se llevaron a las instancias que se deberían de ir, hubo negociaciones y la mejora que ha sucedido con estos compañeros es que le bajaron. Ahora si marchan como soldaditos, ya no ha habido mayor queja al respecto”. (Grupo Focal V5)

“Pero con lo de acoso, el acoso sí ha disminuido y los compañeros que acosaban se vieron muy involucrados en cuestiones legales, hasta allá se llegó. Sanciones a uno de ellos se le siguió la estancia que corresponde”. (Grupo Focal V5)

Sin embargo, uno de los aprendizajes del proceso es que la cultura de la denuncia, asociada a la defensa de los derechos, en ambientes organizacionales tan rígidos y jerárquicos como la administración pública, son aspectos que requieren mucho trabajo y planeación.

Se presentan casos de desconfianza o temor para presentar denuncias por parte de las y los trabajadores así como simulación o coerción por parte de las autoridades para no denunciar.

“Hemos batallado mucho en esa parte, [...] unos no quieren denunciar, no quieren denunciar, porque pueden denunciar hasta al jefe y piensan que al denunciarlo se les va a tomar represalias. Todo ese tipo de situaciones están todavía, lo seguimos enfrentando, por eso es la razón de que necesitamos construir la capacitación a la sensibilización, es la fundamental dentro del Modelo, es como hemos logrado ir avanzando poco a poco”. (Grupo Focal V1)

“la queja, entonces el Comité ha hecho por ejemplo en ese sentido, es que dicen: “no es que nos puedes tumbar la certificación”; entonces algún directivo va ahí a platicar con ella, “oye quita tu queja, mira te vamos a arreglar los baños, pero tu queja”. (Grupo Focal M2)

“...donde yo siento que, quizás nos falló, o nos sigue fallando es, la confianza de los trabajadores al presentar alguna queja, porque pues, ahí... las confianzas, “si esta persona me está agrediendo que es mi jefe inmediato y voy y lo acuso ¿qué va a hacer el Comité?, el Comité va a hablarlo con la titular y si la titular no le parece porque esta persona es de su contentillo, pues aquí la afectada voy a ser yo, el afectado voy a ser yo”, yo siento que ahí nos falta un poquito de confianza, y no veo como de qué manera podamos resolver esa situación, porque... bueno... hay jerarquías”. (Grupo Focal M2)

“no tuvo esa trascendencia que se buscaba, que la persona confiara y se quejara, no lo tuvimos ...” (Grupo Focal M4)

Adicionalmente se encontró que, por las dificultades relacionadas con el papel de los sindicatos y la falta de articulación de acciones entre el conjunto de las dependencias públicas, algunas denuncias de acoso y hostigamiento sexual no culminaron con el adecuado seguimiento y sanción a los culpables, lo cual tiene efectos adversos a la misma cultura de denuncia que se pretende fomentar. Por ello se considera fundamental incorporar la participación del INMUZA como instancia que acompañe los procesos en las dependencias, así como es importante la generación de mayor vinculación y coordinación entre el conjunto de las dependencias, para que aquellas con la atribución de sancionar, cumplan con su función.

SEGUIMIENTO AL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO

MEDICIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS

**Tabla 19. Seguimiento al sistema de gestión de equidad de género
 Medición de análisis y datos
 Cumplimiento y calidad**

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.4 SEGUIMIENTO AL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO					

7.4.1 Medición y análisis de datos

26. Sistema del seguimiento de los resultados del modelo	10%	3	Incluye seguimiento a:		
			· política públicas para la equidad de género	SÍ	1
			· la equidad de género al interior de la organización	SÍ	1
			Documento de difusión de la información y resultados del modelo en todas las áreas de la organización	SÍ	2
27. Informes o reportes para obtener y analizar datos para la toma de decisiones.	52%	16	Tipo de Informes:		
			a) Encuestas,	SÍ	15
			b) Grupos de enfoque,	SÍ	0
			c) Estudios de organizaciones independientes,	SÍ	1
			d) Entrevistas al personal	SÍ	0
			e) Otros medios _____	SÍ	0
			Periodicidad:		
			a) Semestral	SÍ	1
			b) Anual	SÍ	11
			c) Otra	SÍ	0

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

26. Sistema del seguimiento de los resultados del modelo

Como ha sido señalado con anterioridad, una de las mayores debilidades del Modelo ha sido el seguimiento y evaluación de los procesos y resultados. Únicamente 3 de 31 dependencias presentan un sistema de seguimiento de los resultados de la implementación del MEGGEZ. Existen algunos informes que se enfocan a mostrar cumplimientos en términos de requisitos y acciones, pero no de resultados. Tampoco se muestran evidencias de difusión de resultados en las distintas áreas de las organizaciones.

27. Informes o reportes para obtener y analizar datos para la toma de decisiones.

52% de las dependencias presentó los informes o reportes en los cuales basó su toma de decisiones. Prácticamente en todos esos casos la toma de decisiones se basó en la aplicación de las encuestas internas y externas.

AUDITORÍAS INTERNAS

Tabla 20. Seguimiento al sistema de gestión de equidad de género
Auditorías internas
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.4.2 Auditorías internas					
28. Informe de resultados de auditorías internas	58%	18	Periodicidad:		
			a) Semestral	Sí	0
			b) Anual	Sí	5
			c) Otra	Sí	1

28. Informe de resultados de auditorías internas

18 dependencias mostraron los resultados de sus respectivas auditorías, éstas se basaron en el cumplimiento de los trámites o procesos del Modelo, en ellas no se aprecia que se hayan revisado los contenidos de los documentos, ni la orientación y pertinencia de las políticas. Estuvieron enfocadas a validar el cumplimiento del Modelo en términos del Sistema de Gestión, pero no en orientar los resultados en términos de la igualdad de género.

REVISIÓN DIRECTIVA

Tabla 21. Seguimiento al sistema de gestión de equidad de género
Revisión directiva
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.4.3 Revisión Directiva					
29. Informe de evaluación de los resultados del modelo realizado por las y los	16%	5	Periodicidad:		
			a) Semestral	Sí	0
			b) Anual	Sí	1

titulares	c) Otra		SÍ	0
	Incluye la valoración de:			
	·	El cumplimiento de los objetivos y metas planeados.	SÍ	2
	·	Los indicadores de las políticas públicas planeadas y de los indicadores de equidad de género al interior de la dependencia.	SÍ	2
	·	Los avances y logros de las acciones afirmativas y a favor del personal.	SÍ	2
	·	Los resultados de las auditoría internas	SÍ	3
	·	El estado de las acciones correctivas y preventivas	SÍ	2
	·	Los compromisos de las revisiones directivas previas	SÍ	2
	·	Recomendaciones para la mejora, incluyendo estudios comparativos con otras instituciones o sistemas.	SÍ	2
	·	Consulta anual dirigida a la sociedad y consulta dirigida al personal	SÍ	0
	Recomendaciones			4
	Define los recursos requeridos para realizar las mejoras indicadas		SÍ	1

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

29. Informe de evaluación de los resultados del modelo realizado por las y los titulares

Este es uno de los aspectos con mayores carencias de cumplimiento del Modelo. Únicamente se contaron con informes de 5 dependencias (16%). Los mismos son muy generales y carecen de una valoración de los resultados obtenidos y las necesidades de adecuación a fin de mejorar los logros en términos de igualdad de género. Los documentos están enfocados a reportar algunos resultados de las acciones llevadas a cabo.

MEJORA AL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO

ACCIONES CORRECTIVAS

Tabla 22. Mejora al sistema de gestión de equidad de género
Acciones correctiva
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.5. MEJORA DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE EQUIDAD DE GÉNERO					
7.5.1 Acciones correctivas					
30. Documento con el	87%		Incluye lo necesario para:		

método para implementar acciones correctivas	27	a) Revisar las no conformidades	SÍ	27
		b) Determinar sus causas	SÍ	27
		c) Determinar las acciones a tomar	SÍ	27
		d) Registrar los resultados de las acciones	SÍ	27
		e) Verificar las acciones tomadas y la eficacia de las mismas.	SÍ	20

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

30. Documento con el método para implementar acciones correctivas

Al formar parte de los procesos de auditoría, 27 dependencias cuentan con dicho documento, lo cual significa un 87% de cumplimiento. Al igual que en los anteriores 2 apartados, las dependencias que cuentan con el método para aplicar acciones correctivas están enfocadas a cuestiones técnicas de procedimiento propias del Sistema de Gestión, no a reducir brechas de género.

ACCIONES PREVENTIVAS

31. Documento con el método para implementación de acciones preventivas

Tabla 23. Mejoras al sistema de gestión de equidad de género
Acciones preventivas
Cumplimiento y calidad

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.5.2 Acciones preventivas					
31. Documento con el método para implementación de acciones preventivas	87%	27	El procedimiento incluye:		
			a) Revisar las no conformidades	SÍ	27
			b) Determinar sus causas	SÍ	27
			c) Determinar las acciones a tomar	SÍ	27
			d) Registrar los resultados de las acciones	SÍ	27
e) Verificar las acciones tomadas y la eficacia de las mismas.	SÍ	20			

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

Existe el documento en la mayoría de las dependencias (27 de 31), pero nuevamente, se concentra exclusivamente en los aspectos técnicos del sistema de gestión.

MEJORA CONTINUA DEL MEGGEZ

**Tabla 24. Mejora del sistema de gestión de equidad de género
Mejora continua del MEGGEZ
Cumplimiento y calidad**

REQUISITO	EVIDENCIA DE CUMPLIMIENTO		Calidad: Características/atributos o contenidos necesarios		
	TOTAL %	TOTAL ABS	CARACTERÍSTICAS O CONTENIDOS NECESARIOS	CRITERIO	TOTAL ABS
7.5.3 Mejora continua del MEGGEZ					
32. Análisis de referencia contra las mejores prácticas en materia de equidad de género	10%	4	Documentos en poder de la dependencia que muestren mejores prácticas de otras experiencias similares en:		
			a) Otras dependencias de Zacatecas	SÍ	2
			b) Otras regiones o entidades	SÍ	1
			c) Otros países	SÍ	0
33. Evidencia de reconocimiento y recompensas al personal que corresponda por los éxitos en la implementación del MEGGEZ	10%	4	Los criterios de recompensa son claros, explícitos y transparentes.	SÍ	0
				Parcialmente	2
				no	2
34. Consulta anual dirigida a la sociedad y al personal de la organización que mida la percepción real del beneficio que ha tenido el MEGGEZ	13%	5	La consulta tiene una metodología sólida y está hecha con enfoque de género	SÍ	2
				Parcialmente	1
				no	2

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada por las dependencias a través del INMUZA

32. Análisis de referencia contra las mejores prácticas en materia de equidad de género

Sólo 4 dependencias cuentan con dicho análisis. Lo cual muestra que no existe un ejercicio permanente de intercambio de experiencias entre las mismas instituciones del estado de Zacatecas que están implementando el Modelo, ni respecto del conocimiento de experiencias que puedan constituirse en referente para mejores prácticas.

De hecho, tanto en entrevistas como en los grupos focales, diversos actores declararon que es necesario crear espacios para intercambiar experiencias entre miembros de Comités de diferentes dependencias.

33. Evidencia de reconocimiento y recompensas al personal que corresponda por los éxitos en la implementación del MEGGEZ

Se encontraron muy pocas evidencias de reconocimiento al personal por los éxitos en la implementación del MEGGEZ (sólo 4 casos). En los pocos casos en que se obtuvo evidencia de reconocimientos, no fueron claros los criterios que se emplearon para darlos.

34. Consulta anual dirigida a la sociedad y al personal de la organización que mida la percepción real del beneficio que ha tenido el MEGGEZ

Otro de los aspectos con mayores carencias en la implementación del modelo es el relativo a la realización de una consulta dirigida a la sociedad y al personal que mida la percepción del beneficio que ha tenido el Modelo. Únicamente 5 dependencias mostraron la existencia de dichas consultas, sin embargo, la mayoría de ellas carecen de una metodología sólida y adecuada que permita observar realmente la percepción de la sociedad o del personal de los beneficios del Modelo.

Las preguntas elaboradas en las consultas existentes son generales, confusas o incorrectas para captar realmente la percepción acerca del beneficio. Por ejemplo en una encuesta se hizo la pregunta "*¿Las políticas de equidad de género implementadas por el Instituto Zacatecano de Cultura son benéficas para los(as) trabajadores(as) y la sociedad?*", dicha pregunta no permite observar claramente la percepción acerca de los beneficios reales de Modelo ya que, por un lado, mucha gente desconoce qué políticas de equidad se han llevado a cabo y, por el otro, la pregunta es demasiado general, no se enfoca en resultados directos que se habrían esperado con la implementación del Modelo.

Otras preguntas están orientadas a captar información acerca del conocimiento de las personas respecto de la existencia de las acciones en el marco del Modelo, pero no de sus beneficios. En adición a las limitaciones anteriormente descritas, las "encuestas a la sociedad", más bien se aplicaron a usuarios y usuarias de las dependencias, lo que sesga profundamente los resultados de la consulta.

B) CUMPLIMIENTO POR NIVEL DE REQUISITOS

Como se desprende del análisis anterior y se ilustra en la siguiente gráfica, el Modelo tuvo un énfasis importante en el cumplimiento de requisitos vinculados con las siguientes áreas:

- Administración del sistema de gestión,
- Planeación de acciones y políticas para la igualdad, tanto internas como externas,
- Instauración de acciones específicas para atender situaciones de hostigamiento y acoso sexual en las dependencias de gobierno,

En contraste, tuvo limitaciones importantes en los siguientes campos:

- Asegurar un adecuado seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados
- Proceso sólido de revisión y mejora del Modelo, a partir de los resultados alcanzados.

Como se muestra en la siguiente gráfica, prácticamente todas las dependencias certificadas (más del 90%) mostraron evidencia de contar con el Manual de Equidad de Género, el documento para el control del Sistema de Gestión (SG), los Diagnósticos tanto internos como externos, la definición de acciones afirmativas o pro igualdad de género (sobre todo en el ámbito interno), los indicadores para validar el cumplimiento de las acciones, y los documentos con el mecanismo para identificar, analizar y atender las situaciones de hostigamiento y acoso sexual de la organización.

Por el contrario, los requisitos en los cuales un menor número de dependencias mostraron cumplimiento son los relacionados con

- Informes presentados al Ejecutivo del Estado, a través del Instituto para la Mujer Zacatecana y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (SEPLADER), de los resultados alcanzados por cada acción definida,
- Revisiones anuales a los indicadores de las acciones definidas para disminuir o eliminar las brechas de inequidad entre mujeres y hombres y
- Recomendaciones del INMUZA Y SEPLADER de mejora a las acciones cuyos indicadores no hayan alcanzado la meta mínima.

Estos tres documentos, cuya responsabilidad de elaboración recae directamente en el INMUZA y SEPLADER, no fueron proporcionados a la consultoría por ninguna de las dependencias certificadas, por lo cual se registra un grado de cumplimiento del 0%.

En un siguiente grado de incumplimiento, con menos de un 16% de dependencias con evidencia, se encuentran los siguientes requisitos.

- Sistema del seguimiento de los resultados del modelo
- Informe de evaluación de los resultados del modelo realizado por las y los titulares
- Análisis de referencia contra las mejores prácticas en materia de equidad de género
- Evidencia de reconocimiento y recompensas al personal que corresponda por los éxitos en la implementación del MEGGEZ
- Consulta anual dirigida a la sociedad y al personal de la organización que mida la percepción real del beneficio que ha tenido el MEGGEZ

Así mismo, existieron carencias importantes en los resultados mostrados en materia de desagregación de los registros administrativos por sexo, estructura organizacional competente que permita el desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del modelo de equidad de género y la elaboración de Informes o reportes para obtener y analizar datos para la toma de decisiones.

REQUISITOS DEL MEGGEZ/PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO



Fuente: Elaboración propia

C) CUMPLIMIENTO POR GRUPO DE DEPENDENCIAS

Tabla 25. Cumplimiento por grupo de dependencias

AÑO DE INCORPORACIÓN	DEPENDENCIA	CUMPLIMIENTO	PROMEDIO POR GRUPO
2007	SEPLADER	71%	63%
	CONTRALORÍA	74%	
	SEDAGRO	56%	
	ISSTEZAC	50%	
	OFICIALIA MAYOR	79%	
	INMUZA	53%	
	INJUZAC	56%	
	SEFIN	74%	
	CEISD	53%	
2008	SSZ	41%	49%
	SEDEZAC	71%	
	SEDIF	53%	
	PGJ	62%	
	SECTUR	35%	
	SEC	32%	
	IDEAZ	62%	
	IZC	68%	
	COPROVI	21%	
	IEM	56%	
	CZCyT	65%	
	IEMAZ	38%	
	JPCMyZTEZ	59%	
	SECRETARÍA PARTICULAR	21%	
2009	SECRETARÍA GRAL DE GOBIERNO	62%	61%
	COORD. GRAL JURIDICA	62%	
	INZACE	71%	
	INCUFIDEZ	50%	
	SECOP	68%	
	CEAPA	65%	
	JUNTA ESTATAL DE CAMINOS	59%	
	JIAPAZ	56%	

Fuente: Elaboración propia

Las dependencias que fueron incorporadas en el primer año registran un mayor porcentaje de cumplimiento en los requisitos del Modelo (63% de cumplimiento promedio), seguidas con poco margen de diferencia por las dependencias del tercer año (61%). Las dependencias del segundo año registran un porcentaje de cumplimiento significativamente menor (49%).

Estos resultados cuantitativos son congruentes con los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo mediante la realización de Grupos Focales y entrevistas. Las dependencias que se incorporaron al Modelo en el segundo año mostraron un mayor grado de molestia y resistencia por la manera en la cual se llevó a cabo el proceso que acompañó la implementación del Modelo.

Dentro de los factores que explican lo accidentado del proceso, se encuentra el hecho de que en el segundo año se aceleró el proceso de certificación y fueron incorporadas 14 dependencias que debían cumplir los requisitos y certificarse en ese lapso.

En las entrevistas y desarrollo de los grupos focales, las dependencias que iniciaron en 2008 emitieron fuertes críticas al Modelo. Desde las sesiones de capacitación y sensibilización en género, hasta los talleres formativos en aspectos relacionados con la gestión, el seguimiento, las auditorías y sobre todo la comunicación directa con las y los asesores (consultorías) significó para la mayoría de los Comités de ese año una sobrecarga de trabajo, la percepción de una política impuesta desde afuera (la Titular del Gobierno y el INMUZA), y una resistencia al propio modelo.

¿Cuál ha sido el avance en los indicadores previstos?

Como se analizó en el apartado correspondiente al Sistema de Seguimiento y Evaluación, los indicadores tienen serias deficiencias que impiden su valoración conjunta, tanto para realizar comparaciones entre dependencias en un punto del tiempo, como para observar su comportamiento en el tiempo de cada dependencia.

Cada dependencia definió sus propios indicadores, de acuerdo con sus propias acciones y políticas. Lo cual es adecuado en tanto cada una tiene un Plan de Acciones específico. Sin embargo, como ha sido documentado previamente, la definición y elaboración de estos indicadores tiene importantes limitaciones para ofrecer un insumo adecuado en materia de evaluación de resultados.

Carecen de una base metodológica y conceptual común, no comparten una misma periodicidad de cálculo y no en todos los se cumplió con la estimación programada. Incluso, como fue señalado en apartados anteriores, un mismo indicador, de una misma dependencia, tuvo modificaciones en su definición técnica de un año a otro.

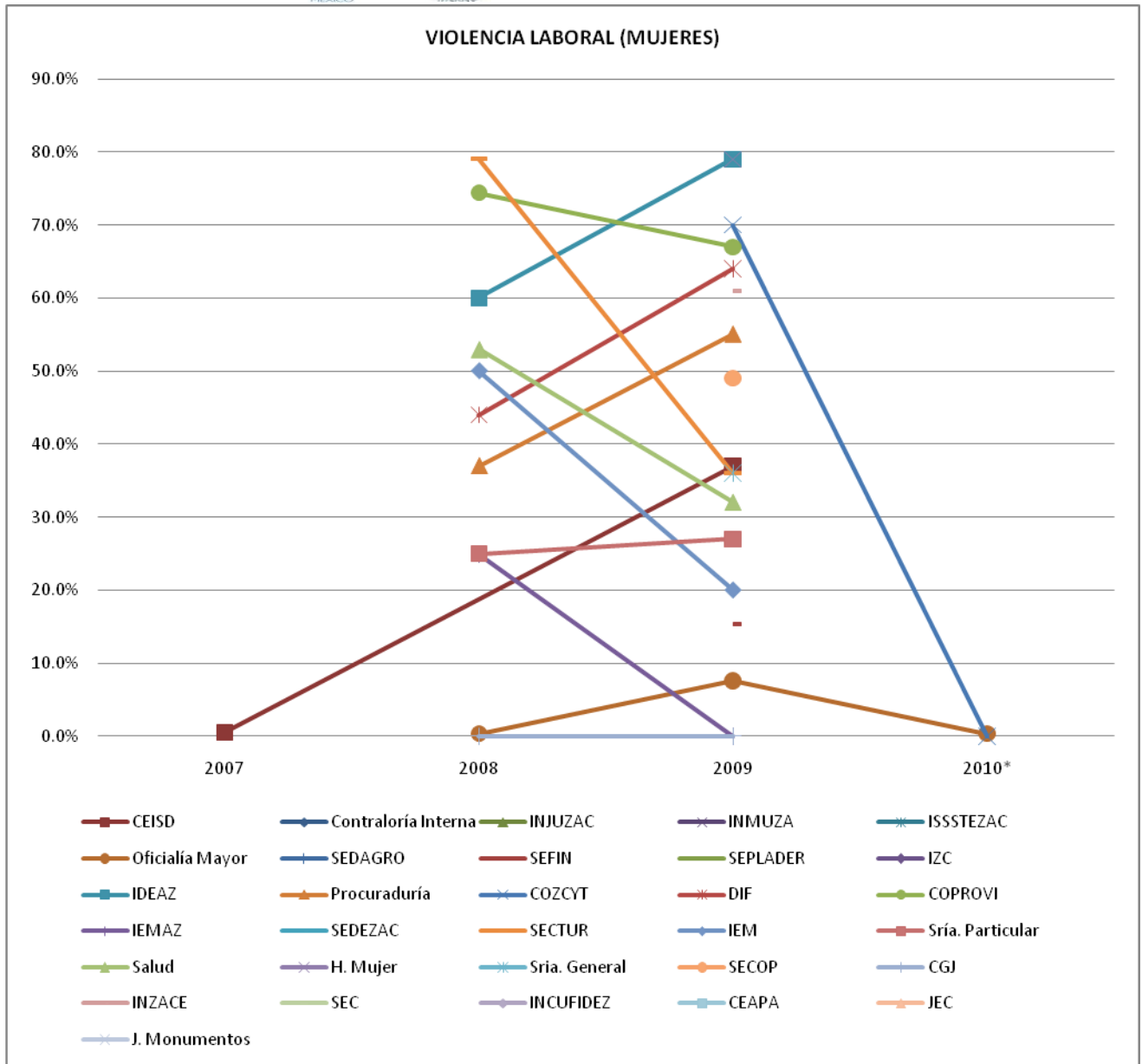


Incluso esto sucedió con aquellos “indicadores MEGGEZ” que deberían ser iguales en cada dependencia pues atienden a los temas comunes que fueron definidos: hostigamiento y acoso sexual, violencia laboral y discriminación.

De tal forma que la información con la que se cuenta no permite conocer cuál ha sido el avance en los indicadores previstos.

A continuación se muestra, con fines ilustrativos, un ejercicio realizado con un “indicador MEGGEZ”, en el que se cuenta con mayor información (violencia Laboral/mujeres, que está contenido en el 74% de las dependencias). En dicho ejercicio se intenta observar alguna tendencia en su comportamiento, sin embargo, como la base técnica de cada indicador es distinta (entre las dependencias e incluso de una misma dependencia de un año a otro), no es posible observar de manera confiable un comportamiento claro que muestre tendencias.

En el ANEXO electrónico IX se muestra el concentrado de indicadores MEGGEZ así como la base para desplegar ejercicios como este.



Fuente: Elaboración propia con base en los documentos proporcionados por el INMUZA para la evaluación.

¿Cuáles han sido los principales efectos del Modelo, en términos cualitativos y cuantitativos?

Como ha sido mostrado hasta ahora, el Modelo es esfuerzo perfectible que presenta importantes áreas de mejora en las cuales indudablemente se debe trabajar para potenciar sus resultados e impactos.

No obstante ello, ha mostrado ya efectos positivos en las organizaciones públicas certificadas, lo cual lo posiciona como un instrumento útil para impulsar la igualdad de género en las dependencias públicas. Como se verá, los efectos mostrados han sido más visibles en el ámbito organizacional interno, así como en el avance de la generación de condiciones para formalizar la transversalización del enfoque de género en las dependencias.

Entre los principales efectos que se identifican están:

- **La valoración positiva de la implementación de un Sistema de Gestión como un nuevo modelo para la realización de las labores de administración del trabajo dentro de las dependencias.**

Existe un reconocimiento de la importancia de incluir ciertos elementos, como los diagnósticos, indicadores, medición de resultados, clientes internos y externos, para favorecer un trabajo eficiente y de calidad en la administración pública. Los integrantes de los Comités reconocen los aspectos positivos de la realización de un trabajo que apunten obtención de resultados y metas que impliquen cambiar aspectos significativos de la condición social de mujeres y varones.

Coinciden en señalar que la parte del sistema de gestión ha contribuido a generar una nueva forma de hacer las cosas dentro de la racionalidad de la administración pública.

“empezamos a ver que era algo diferente, que sí servía, que sí nos servía como Instituto para empezar a controlar acciones que anteriormente no llevábamos”. (Grupo Focal V1)

“... Y además que aprendimos muchas cosas que nos podían servir en el futuro, como ver la posibilidad de estar inmersos en sistemas de calidad o en un modelo de gestión estando en una dependencia gubernamental, era como un plus también para nosotros como persona y así lo veíamos” (Grupo Focal V1)

También se reconoce que existió un excesivo peso del Sistema de Gestión sobre los objetivos de igualdad de género, lo cual matiza la percepción acerca de los efectos favorables. De ello se abundará en párrafos posteriores.

- **La Legitimidad del tema de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal, principalmente en aquellas dependencias que iniciaron el proceso de implementación del Modelo.**

Poner en escena temas como la equidad, la familia, el rechazo a la violencia, al hostigamiento y acoso sexual, significaron dar a conocer información que antes no circulaba dentro de las dependencias y dado su carácter formal (al formar parte de una política de estado normada legalmente, e impulsada desde las más altas instancias de decisión), ingresan como tema legitimado y justificado dentro de las organizaciones públicas y trastocan positivamente la cultura organizacional.

Las siguientes personas informantes ilustran la percepción de cambios en el posicionamiento de ciertos temas relacionados con la igualdad de género que han ido permeando y posicionándose en el quehacer y el discurso público:

“O sea, en toda presentación tenemos que ver qué peso tiene el hombre y la mujer. No es natural, todavía se nos escapa, pero aparece una imagen de un hombre dónde es el doctor, y ahora ya a aparecen doctoras; ahorita ya no nada más hay enfermeras sino enfermeros; ahorita en el discurso del Director ya habla también de las mujeres trabajadoras, entonces es parte de ir viendo que también hay mujeres en los servicios, en qué, en el lenguaje que también es voluntad no es solo político, en los oficios que también es importante. En contratar, en que también vean que las mujeres ya pueden conducir, o que los hombres también pueden ser del ámbito administrativo o que también hay mujeres veterinarias”. (Entrevista)

“No se han visto resultados tan tangibles (del Modelo), digo contundente en cuanto a resultados cuantitativos, cualitativos en eso andamos con los análisis de las encuestas. [...] pero creo que podamos saber que la gente sabe que hay una vocalía de quejas, que aquí se combate el hostigamiento y el acoso sexual; el que ya sepan las personas de servicios de salud qué diferencia hay entre hostigamiento y acoso, eso es fantástico. Yo decía: yo fui hostigada sexualmente y nunca lo dije, y yo sé que dos o tres compañeras también. Entonces, es el momento de decir, por el hecho de ser mujeres que nadie ejerza violencia laboral, y mucho menos el hostigamiento, porque el hostigamiento existe en los servicios de salud. Yo soy la responsable de la vocalía de quejas,

entonces hay muchas cosas que decir a favor del Modelo (...) Por supuesto que antes no se hablaba del acoso y del hostigamiento y ahorita tenemos 18 quejas. Tenemos que ser honestas las mujeres en cuanto a los talleres; cuando en su vida habían sentido a los hombres a tomar un taller de género, tuvo que ser obligatorio pero algo les tuvo que quedar; ya saben varios conceptos.(...) Nos faltan muchas cosas todavía, pero hemos tenido avances por supuesto”. (Entrevista)

- **Ampliación de un lenguaje y una actitud proclive a la defensa de los derechos laborales**

El hecho de que la implementación del Modelo obligue a los integrantes de los Comités a revisión de las condiciones y necesidades laborales de las y los funcionarios, así como la realización de acciones de sensibilización en torno a los principios de igualdad y no discriminación, generó efectos sensibles en el posicionamiento del tema de los derechos laborales dentro de los mismos servidores y servidoras públicas.

En las diversas dependencias que participaron en el proceso se observó de manera recurrente un discurso a favor de la defensa de los derechos laborales de las y los trabajadores. Temas como la claridad en los procesos y requisitos de contratación, definición de horarios laborales adecuados, facilidades para el cuidado y atención de hijos, hijas y personas enfermas, instancias para la defensa de las y los trabajadores, criterios salariales definidos, entre otros, fueron continuamente mencionados por las y los informantes, como parte de los logros y aprendizajes obtenidos con la implementación del Modelo.

Aparece entonces como un efecto positivo del Modelo, lograr mejores condiciones laborales para mujeres y hombres.

“Lo que sí se hizo en el Modelo es que a todo el personal independientemente de su nivel recibía algún tipo de estímulo [...], también por ejemplo pues sus vacaciones. No tenía la gente aquí en servicios contrato, pues ahora con el Modelo toda gente que llega se le hace su contrato de trabajo. Nos faltan muchas cosas, pero el Modelo por supuesto ha beneficiado [...]” (Entrevista)

“De alguna manera era importante también atender a otra población, con personal de contrato, entonces lo que hizo este Modelo que de alguna manera trató de no discriminar a los derechos que tiene una persona cuando se inicia en los servicios de salud”. (Entrevista)

Asimismo, la implementación del Modelo contribuyó a ofrecer herramientas que fortalecieron la posición de las y los trabajadores en la defensa de sus derechos.

“Pero tú también lo ves desde otro orden, mira, la parte del modelo es algo que el beneficio primeramente, o sea en un primer momento es interno, en el ambiente laboral de las instituciones, ¿sí? el hecho de que tu tengas las herramientas, el conocimiento porque en general a veces ni siquiera eso lo tenemos, de que estas siendo violentado, de que estas siendo discriminado, de que no deben sufrir hostigamiento por nada ni por nadie, todo eso te da elementos...” (Entrevista)

“... más que nada hicimos que [las y los trabajadores] supieran que eran esos términos, más que existieran problemas de acoso o de hostigamiento, hicimos que la gente supiera pues, entendiera qué eran esos términos”. (Entrevista)

“[los efectos del Modelo] más hacia el interior que hacia el exterior, sobretudo en la seguridad del personal en el tema de estar más informados, pues saben que hay los caminos, las instancias y las etapas en las que se pueden atender y denunciar todos esos casos en los que se sienten discriminados, o de violencia o acoso sexual. Abatir el desconocimiento, la apatía, el miedo a denunciar, el sentirse ahí acorralados por algún jefe inmediato, yo creo que a partir de esto dicen que “no somos uno no somos 5, somos muchos los que pudiéramos estar en este caso es importante para mi dependencia, para el gobierno que esto suceda, “si yo denuncio no voy a ser mal visto y no voy a ser más discriminado”. (Entrevista)

Además de la definición mecanismos para quejas y de la sensibilización sobre temas relevantes como el hostigamiento, abuso sexual y discriminación; un elemento que contribuyó a este posicionamiento es la instrumentación de encuestas al personal como fuente básica de información para definir las acciones o políticas internas a favor de la igualdad.

Trabajadoras y trabajadores sintieron que de alguna forma las acciones definidas respondían a sus propias necesidades, lo cual generó un sentido de derecho:

“Otro [logro] sería que ya con los mecanismos de implementación y con la información, [las y los trabajadores] se sienten seguros, se sienten tomados en cuenta, son partícipes de ese modelo y que están usando de alguna manera esa información y los mecanismos para mejorar las condiciones de equidad dentro y fuera de la Secretaría...” (Entrevista)

- **Utilización de un lenguaje incluyente de género en los documentos institucionales y avances en la desagregación de información administrativa por sexo.**

Aunque no con la generalidad que se requiere, la implementación del Modelo ha tenido efectos positivos en el incremento de la utilización de lenguaje incluyente en los documentos institucionales.

En varias de las dependencias certificadas es posible encontrar documentos oficiales con lenguaje incluyente. De igual forma se observa como un efecto inmediato de las acciones del Modelo la mayor conciencia respecto de hacer visibles a las mujeres, tanto en los documentos como en el discurso de las y los funcionarios:

“Entonces, creo que inclusive hasta hay como algo sarcástico, algo de buen sentido donde dicen: y los hombres ¡ah!, y como dice la licenciada Rosario: y las mujeres, entonces es un lenguaje incluyente. Entonces creo que, no nada más por el lenguaje (...), también visualizar en todos nuestros documentos que ahí hay un lenguaje incluyente de género”. (Entrevista)

Se muestran también avances importantes en la desagregación de información por sexo. Aunque, como se comentó con anterioridad, esto no se encuentra aún generalizado existen importantes logros en la materia. El POA de todas las dependencias está desagregado por sexo, lo cual es resultado de una instrucción al respecto definida por SEPLADER y respaldada por INMUZA:

“SEPLADER e INMUZA lo piden como un requisito que al menos vaya [el POA] en el formato del modelo, te piden beneficiarios y beneficiarias...” (Entrevista)

- **Reconocimiento de la importancia conciliar la vida laboral y vida familiar.**

Sin lugar a dudas uno de los principales efectos positivos del Modelo ha sido el reconocimiento que tiene actualmente la importancia de conciliar la vida laboral y familiar de las y los funcionarios públicos.

Se tomaron diversas medidas en esa dirección que no solo abonaron al avance en la conciliación sino que también contribuyeron a un reconocimiento generalizado de la importancia de la vida familiar y de conciliar ambos espacios como una forma de avanzar en la igualdad, lo cual contribuye a generar una nueva cultura organizacional.

Dentro de las medidas y acciones más importantes que se implementaron en el marco del Modelo se encuentra la creación, en varias dependencias certificadas, de Ludotecas para los hijos e hijas de los y las trabajadoras:

“...veíamos que había muchos niños hijos de trabajadores por las tardes, pusimos una ludoteca que funciona de 9 de la mañana a 5 de la tarde, con el fin de que las mamás de que los papás no estén con el pendiente de que tienen a sus hijos solos, al estar aquí saben que no es lo mismo, además se les apoya en las tareas cuando están en la ludoteca (les dan 45 minutos para realizarlas ahí), además como yo estoy convencida de que lo que hace falta es educación y cultura en el sentido del modelo hemos estado trabajando con los niños para que también su lenguaje sea de equidad de género, pero además empiecen a hacer acciones ellos... los roles en la familia, que ellos trabajen de esa manera”. (Entrevista)

Adicionalmente se definieron como acciones conciliadoras el establecimiento de un horario laboral corrido, así como permisos de paternidad y maternidad.

Como se muestra en las siguientes afirmaciones, las acciones emprendidas en el tema de la conciliación familia-trabajo, además de ofrecer beneficios concretos para las y los trabajadores, generaron un sentimiento de orgullo para los propios integrantes de los Comités, lo cual indudablemente contribuye a afianzar la apropiación del tema:

“...en base de la encuesta del diagnóstico donde se preguntaba cuánto de tu tiempo familiar ocupaba el trabajo, entonces se vio el problema y se empezaron a tomar varias ideas. [...] a los papás, que su esposa va a dar a la luz, se les da 3 días para que la atiendan por alumbramiento, tenemos 2 años con esa medida y vamos a la vanguardia con eso”. (Entrevista)

“...uno de los grandes logros, fue el horario corrido, ese si nos lo aplaudieron mucho”. (Entrevista)

Asimismo, existen muestra de que estas acciones ya han permeado en las y los mismos trabajadores como un derecho a defender, tanto por hombres como por mujeres, lo cual refleja avances importantes en la apropiación del sentido de relevancia de la conciliación:

“... los mismos trabajadores cuando se hablen de las políticas externas equipara por ejemplo acciones al interior y al exterior, dicen “bueno, necesitamos un espacio lúdico para los hijos de los trabajadores que por alguna circunstancia tuvieron que venir a acompañar a sus papás...” (Entrevista)

“Se ve positivo, más que nada porque después de la resistencia, por los permisos y todo; también los mismos trabajadores están llegando sus nuevos jefes y les están diciendo: “nosotros aquí somos muy beneficiados para lo que es nuestra familia”, entonces pues ya nos están apoyando los trabajadores, a pasar la información con los nuevos”. (Entrevista)

Lamentablemente estas acciones, salvo el caso del horario corrido que sí está establecido en norma, carecen de institucionalización ya que no se encuentran sustentadas en los reglamentos internos de la dependencia para darle un carácter formal.

“Aquí es un acuerdo no escrito entre los jefes, se le otorgan cinco a siete días al papá hombre para que atienda esos primeros días a su esposa” (Grupo Focal V1)

- **La práctica de ubicar la importancia de generar de información sobre brechas de género, lo que ha redundado en una nueva forma de ver la política pública.**

Otro de los efectos positivos del Modelo se relaciona con necesidad de generar información para definir políticas y acciones. El requisito de elaborar diagnósticos internos y externos (independientemente de las limitaciones metodológicas y conceptuales que tuvieron y de las cuales se abundará más adelante) tuvo un efecto positivo en la forma de entender el quehacer público.

Las y los funcionarios que participaron en el proceso muestran una adecuada visión acerca de la importancia de que las políticas o acciones públicas respondan a las necesidades e intereses de la población.

De esta manera, con sus limitaciones, se han dado avances interesantes en la transición de una visión de un sector público burocrático, alejado de las necesidades e intereses de la ciudadanía, a una gestión pública abierta a escuchar y atender las necesidades, tanto de las poblaciones a las cuales brinda servicios como de las y los funcionarios que integran las dependencias.

La generación de información contribuyó a entender mejor los problemas internos y las demandas externas desde un nuevo enfoque de política, en donde la calidad en la gestión fue un eje central. Incluso las y los funcionarios mencionan que gracias al Modelo se cuenta con un panorama de la dependencia que antes no se tenía lo que contribuye en términos laborales y organizacionales.

“...al ver el diagnostico de las encuesta ahí determinamos qué hacia capacitación en materia de género, por ejemplo las mujeres de autoestima, la misma cultura que tenemos, detectamos que sienten que se les hace menos, que se les discrimina, salió en las mujeres; entonces les dimos un curso de autoestima, si lo tuvimos y si algunas mujeres salieron lloraron, pobrecitas”. (Entrevista)

“Para trabajar las políticas externas tuvimos que hacer entrevistas a personas que solicitaban el servicio”. (Entrevista)

Incluso, como resultado no previsto y relacionado con el proceso de transición, los nuevos titulares han utilizado el Modelo y sus productos para saber cómo funciona la dependencia que van a dirigir. Es decir, han hecho uso de los diagnósticos internos para conocer el clima laboral de la dependencia.

De la mano con la necesidad de generar información antes de definir las acciones, se ha avanzado en una práctica de generar información acerca de las políticas implementadas y establecer acciones diferenciadas entre hombres y mujeres para obtener beneficios de las políticas públicas.

“...tenemos nosotros cuotas que no existían dentro de los programas y que ahora ya existen; y que sí se vio un impacto en las mujeres, sobre todo por el fenómeno de la migración; las cuestiones de los programas estatales, ahora les quitamos un poquito la documentación, que ellas no podían presentar, como es el título de propiedad, para que ellas pudieran acceder [sic] a los recursos, sí hubo un impacto fuerte y la gente sí se sintió; hay números, hay cifras; y para lo federal se está trabajando en que las normas también cambien para que se pueda impactar a más mujeres; pero ahí sí hubo un impacto”. (Grupo Focal M2)

“...en cada municipio teníamos una persona encargada con la discapacidad, y siempre llegaba con sus solicitudes, ahora se les explicó... que no nada más es para puros niños, sino también a niñas; entonces ya pedimos un cincuenta y un cincuenta, ellos ya llevan la idea...” (Grupo Focal M2)

- **Incremento en el número de mujeres que accedieron a puestos de toma de decisiones.**

No se cuenta con datos que permitan observar de manera contundente el avance en el número de mujeres en puestos de Dirección. Pues como una carencia del Modelo, no se partió de una línea de base al respecto. Sin embargo existe la percepción en varias de las personas informantes de que el Modelo ha tenido efectos positivos en el incremento de mujeres en puestos de decisión.

En todo caso lo que sí se muestra es una mayor conciencia respecto de la importancia de avanzar en la paridad de hombres y mujeres en puestos de decisión:

*“...el Modelo nos ha permitido saber que también las mujeres trabajadoras tenemos el derechos a acceder [sic] a un cargo. En ese tenor, nos fue muy bien en la pasada administración, ahorita está, está... por lo pronto, las direcciones que están poniendo son de hombres, en ese sentido, ya hemos empezado reuniones con el titular porque **había mujeres en las direcciones** y ahorita no hay ninguna, todavía no se cambian todos; estamos esperando que en mandos medios y altos haya una equidad, que no se vengán abajo (...) ahí no podíamos simular. Teníamos que evidenciar cuantas*

directoras había, cuantos directores había y realmente que habías hecho a través de las auditorías previas a la certificación, de ver si realmente estas fomentado que haya una equidad en los mandos medios, que realmente es un requisito de ahí”. (Entrevista)

“..sí, nosotros tratamos de que se vaya subiendo el nivel de vida de las mujeres, en los niveles directivos se esfuerza para que haya más mujeres y sí hay más, por ejemplo tenemos Directora de Presupuesto, Directora de Gasto Educativo, Directora de Relaciones Públicas, Directora de la Coordinación Administrativa, la de Egresos y yo en la Administración Fiscal, somos 6 de 15, todavía nos falta, pero antes eran muy poquitas, 2 a lo mucho. No es muy significativo pero sí”. (Entrevista)

¿Se han logrado los efectos previstos?

Como fue expuesto con anterioridad, el Modelo ha mostrado efectos favorables entre la mayoría de las dependencias certificadas. Los más importantes están relacionados con:

- Avances en la legitimidad y posicionamiento del tema de la perspectiva de género en la acción pública,
- Mayor conciencia entre funcionarios y funcionarias públicas de la necesidad de generar diagnósticos para definir políticas o acciones que contribuyan a la igualdad,
- Posicionamiento del objetivo de conciliación entre la vida familiar y laboral de las y los funcionarios públicos,
- Mayor conciencia entre las y los trabajadores de los derechos laborales,
- Existencia del recurso de queja en caso de hostigamiento o abuso sexual, violencia laboral o discriminación.
- Aplicación de lineamientos normativos para desagregar información por sexo en instrumentos presupuestales y operativos básicos, como los POAs.

Sin embargo, si retomamos los objetivos principales establecidos para la Política de Igualdad en el Estado, orientados al avance en la igualdad de género en el estado (tanto en la esfera interna de las organizaciones de Gobierno como en la externa con la ciudadanía); a cuya consecución se pretende contribuya el Modelo, por medio de avanzar el *fortalecimiento al respeto y cumplimiento hacia los derechos de la población femenina y su participación en la toma de decisiones, promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres y desarrollo de programas de*

gobierno con enfoque de género en todas las instancias dependientes del PEE⁸³, encontramos que los efectos son aún limitados.

El Modelo en la práctica se enfocó de manera contundente en el Sistema de Gestión y se descuidaron o perdieron de vista los cambios sustantivos para la igualdad de género. Los esfuerzos de los Comités se centraron en cumplir todos y cada uno de los formatos y procedimientos establecidos en el Modelo y se desatendió el contenido mismo de las políticas y acciones en favor de la igualdad.

Esto fue así porque en el proceso de implementación del Modelo la obtención de la certificación se convirtió en el fin último a alcanzar, y al estar los procesos de auditorías para la certificación enfocados en el cumplimiento de trámites y formatos, lo que se tornó importante para las dependencias fue cumplir con los documentos del Modelo, en desmedro de los contenidos y la profundidad en la reflexión para la identificación de las políticas necesarias para avanzar de manera sustantiva en la igualdad de género.

Las y los mismos funcionarios se cuestionan acerca de los objetivos del modelo (la equidad o sólo cumplir con los requisitos del mismo), y señalan que muchos de los trámites se terminaron cumpliendo en papel sin mayor trascendencia.

“no me gusta en general del modelo, que está más basado en la documentación, que en las acciones, ¿por qué? Porque de alguna forma, sí es una presión, es una carga extra de trabajo y como sea se toma, ciertamente, yo pienso que los que estamos aquí aceptamos el modelo; tenemos la característica de que nos gusta y que estamos de acuerdo con la filosofía como tal del respeto mutuo, de la equidad entre géneros; va la parte de documentación, cuando te presionan mucho en ciertos documentos, se pierde un poco el enfoque, y te vas, “sabes qué, tengo que entregar un oficio o un documento firmado” y que hiciste o no hiciste tal o cual cosa por una mujer, por un grupo de mujeres, por un grupo de personas discapacitadas, no importa, el documento ya es válido, entonces se pierde el enfoque; vienen siendo una entrega de documentos que, puedes o no tener la evidencia, pero si está la firma, se entrega y ya” (Grupo Focal V3)

“consideramos que mucho ha sido la falta de conciencia a fondo, [...] ¿qué ganábamos con tanto procedimiento si en la realidad era que no se estaban aplicando como tal? (Grupo Focal M4)

⁸³ Ibid. p. 4

“Mira lo que pasa, es que ahí con nosotros [...] el modelo fue un sistema de gestión implantado en papel, pero no en la práctica, entonces, todo eso ocasionó que la gente empezara a decir “el Modelo no sirve”, o sea no hablo del Comité, ahora sí hablo en general del personal, entonces, dijeron “el modelo no sirve”, o sea, claro, llegas y me dices “apréndete esto, estudia esto, se ve bien padre esto”, o sea, pero ¿y? Las autoridades, no estoy hablando nada mas de la Dirección general, sino de las diferentes Direcciones de las diferentes áreas de la dependencia, si esas Direcciones no se involucran, y así fue, entonces, no podía suceder lo que estábamos solicitando como Comité que sucediera, evitar la violencia, evitar el hostigamiento y todo lo demás, o sea, muy bonito en papel”.
(Grupo Focal M4)

Una de las consecuencias negativas que esto tuvo para algunas dependencias es que, una vez conseguida la certificación, las dependencias reaccionan en retirada o paralizaron la gestión del Modelo. Es decir, sólo operaban el plan de acción en la medida que se acercaba una auditoría o control para la re-certificación.

“al inicio si se trabajo con muchas ganas de salir adelante con el Modelo, buscando una meta inmediata que es la certificación, se logró y ya se dejo caer la verdad, reconozco esa parte porque ya no hubo voluntad como al inicio...mientras no haya esa voluntad política yo siento que no se va a avanzar mucho aunque estés titulado en un área, no es garantía de [seguir]” (Grupo Focal V1)

“... tal pareciera que la meta era certificarnos a como diera lugar, ¿no?” (Entrevista)

La noción implícita que manejan funcionarias y funcionarios es la de la posibilidad de “simulación” dada por la urgencia y prisa, impuesta por el INMUZA, de avanzar en los procesos de certificación y abarcar el mayor número de dependencias. De este modo, la certificación, como resultado final del proceso, es cuestionada en su calidad y contenido:

“...pero volvemos a lo mismo ¿no? Porque llegaban [las consultoras] e imponían y no era tiempo de explicarles a fondo, de sensibilizarte, porque ya estaba planeado que se iban a certificar tantas y a ciertas fechas...” (Grupo Focal M4)

“y yo le digo... cómo nos certificamos si todo esto está mal!” (Grupo Focal M4)

“Yo también no veo [los resultados], que nos certificamos a ser un numero mas de las dependencias que se han certificado”. (Grupo Focal M4)

Como fue anotado en apartados anteriores, el proceso de auditorías para la certificación estuvo centrado en la verificación de la existencia de los documentos o trámites, lo cual es propio de la

implantación de sistemas de gestión y calidad tipo ISO-9001, pero no se profundizó ni en el contenido de los documentos, ni en la calidad y pertinencia de las acciones o políticas definidas en materia de igualdad de género.

“... a final de cuentas [las auditorías] fueron más enfocados a la metodología o a la parte administrativa que a la parte de resultados”. (Entrevista)

Para algunas dependencias este enfoque es lógico en procesos de certificación en sistemas de calidad, los cuales se deben enfocar en verificar la adopción de los procedimientos y la generación de documentos soporte.

“... al principio ellos [auditores externos] venían a ver que tuviéramos revisiones directivas, auditorías [...] las internas mucho más enfocada al método, si el procedimiento tiene el código abajo, [...] entonces al final la auditoría que nos viene hacer la empresa externa, tendría que ser en ese sentido, al final el sistema es uno solo, lo que nosotros logramos acá es un sistema de calidad, coordinarlo con el de equidad, [...], pero todo eso función de la dependencia, entonces esa empresa lo que viene a revisar es eso, no es el género”. (Entrevista)

“... una auditoría es así, yo te reviso tu información documental o sea, que tengas tus evidencias físicas para saber si están cumpliendo ¿no? Y en el caso de ver cómo ha estado permeando el modelo de equidad en tu dependencia, bueno, para eso están los diagnósticos que se hacen cada año y eso me permite ver cómo está el modelo en cuanto al personal, que es a lo mejor el contenido del modelo, o sea ver si realmente el modelo, o sea y puedo tener en todos lados el logotipo de equidad, pero si el personal no lo asimila no funciona, sin embargo yo siento que el proceso de auditoría si es, bueno si es extenuante porque revisan todos los documentos, los indicadores, tus oficios, tus organigramas, tus minutas. Pero yo siento que así debe ser una auditoría, así lo ubico...” (Entrevista)

El problema para fines de los efectos esperados del Modelo, es que no se equilibró este ejercicio con una adecuada atención y seguimiento a la parte de género. Las dependencias no recibieron el acompañamiento y capacitación necesaria para potenciar de mejor forma sus acciones. El efecto más claro de ello es la desigual calidad y relevancia en las acciones o políticas definidas para avanzar en la igualdad de género, tanto a nivel interno como externo.

Como fue señalado con anterioridad, las dependencias no cuentan con un diagnóstico sectorial completo, con perspectiva de género, que muestre la situación y necesidades de los hombres y las

mujeres respecto de los asuntos de su competencia, así como las causas y consecuencias de las posibles desigualdades o brechas de género.

De este modo, en realidad las dependencias no han podido detectar con certeza las áreas prioritarias de atención en las diversas temáticas que les competen. Lo cual tiene repercusiones en la identificación de las políticas públicas que contribuyan efectivamente a atender necesidades particulares de las mujeres y los hombres, disminuir brechas de género y avanzar en la igualdad.

Los POA incluyen algunas acciones del modelo que responden a los resultados de las encuestas pero no todas las acciones de género que están corresponden a acciones efectivas encaminadas a disminuir o eliminar brechas de género.

Como se puede observar en la tabla del ANEXO II, respecto de las “políticas públicas” externas, existe un evidente desequilibrio en las acciones definidas. Varias de ellas sí están alineadas con el logro de una mayor igualdad, pero muchas de ellas, que son definidas por las dependencias como “políticas públicas” a favor de la igualdad de género, tienen serias deficiencias.

Varias no son políticas sino acciones, otras no tienen relación directa con el logro de cambios a favor de la igualdad de género, y varias otras tienen una relevancia menor en el tema.

Para ilustrar lo dicho anteriormente, podemos resaltar como acciones poco vinculadas con la igualdad de género, las siguientes:

- Mejorar los espacios laborales,
- Realizar eventos de difusión itinerantes en los municipios del Estado dirigidos a la población en general y a las y los servidores públicos de la Administración Pública Estatal y Municipal acerca de las funciones y atribuciones de la Contraloría Interna
- Difundir las acciones y programas del INJUZAC, a través de medios de comunicación juveniles y estudiantiles
- Difusión de los servicios y programas que presta el Instituto
- Atender el programa de conservación de carreteras estatales en lo referente a señalamiento vertical y dar a conocer a los usuarios y usuarias (población) las funciones de la JEC

Estas “políticas” coexisten con otras de gran relevancia para la transversalización de la perspectiva de género en la administración pública y el avance hacia una mayor igualdad, como son:

- Revisar que los planes municipales de desarrollo se homologuen con la política de equidad contenida en el PED 2005-2010, o
- Garantizar que todos los procesos y proyectos contenidos en los POAs de las Entidades de la Administración Pública Estatal, contengan en su estructura la perspectiva de género

Adicionalmente a lo anterior, como fue expuesto en apartados anteriores, la urgencia por lograr la certificación y la superficialidad, e incluso “simulación,” con que se llegó a dar proceso, generó en muchos casos que las acciones no trascendieran del ámbito del Comité hacia el conjunto de la dependencia; de tal forma que los lineamientos y directrices principales orientados a transversalizar la perspectiva de género en el conjunto de las dependencias no han logrado trastocar la corriente principal de la función pública de las dependencias certificadas.

“yo si recomendaría pues, sensibilizar al personal, influir más en ellos, hacer esto algo más abierto, más, que no solo se cierre tanto a un Comité, o algo que; a veces es tan... cerrado a nosotros, no ventilamos a veces a los otros miembros...” (Grupo Focal M2)

Este aspecto cuestiona la forma en que se generó la estrategia de apropiación del Modelo en cada dependencia. La excesiva concentración de la responsabilidad en el Comité en materia de género propició lo que comúnmente se critica en estos procesos: que el tema de género quede reducido a una unidad como gueto; lo cual compromete la transversalización del enfoque de género.

Los procesos de diseño, planeación, ejecución, seguimiento y operación de las políticas públicas no están permeadas aún de manera generalizada por la perspectiva de género. En diversas dependencias, salvo los documentos que genera el Comité en el marco del Modelo, o los POAs institucionales, los demás no tienen en todos los casos lenguaje incluyente, tampoco registros administrativos desagregados por sexo.

De igual forma, no en todas las dependencias la igualdad de género forma parte de la agenda prioritaria. En algunas dependencias existe la visión de que en la Administración pasada sí se había avanzado en ese sentido pero que en la actual es aún incierto.

“En la administración anterior sí. Ahora apenas empieza, y no saben bien qué va a pasar. El Modelo sí forma parte de la planeación estratégica, pero la igualdad de género aún no, salvo las acciones concretas que surgen del Modelo”.

“...Sí está [el Modelo] en la planeación como "requisito", pero es eso, un requisito, no una prioridad. Hay áreas en las que se puede aplicar el modelo y hay áreas "asexuadas" en las que el modelo no tiene razón de ser, pues no aplica. El Secretario anterior no lo consideraba prioritario”.

El grado en el cual los efectos del Modelo han permeado en las agendas y procesos administrativos de las dependencias es desigual. Hay dependencias, sobre todo las de la primera generación de certificación, en las cuales es más notorio el avance en la transversalidad, como en el caso de SEPLADER, Oficialía Mayor o Secretaría de Finanzas que han logrado permear procesos y definiciones en el conjunto de la institución.

SEPLADER por ejemplo ha establecido lineamientos para todas las dependencias en materia de programación con enfoque de género; Finanzas ha avanzado en la etiquetación de presupuestos de género o para mujeres y Oficialía Mayor ha impulsado acciones para incluir el enfoque de género en todos los procesos de capacitación.

Sin embargo, en la mayoría los procesos han quedado en el marco de los Comités, y se han caracterizado más por definir acciones o políticas puntuales que no han logrado transformar el proceso mismo de la gestión pública en las dependencias.

¿Cuáles fueron los factores internos y externos que han influido en el logro o no de los resultados?

FACTORES NEGATIVOS

- Rigidez del Modelo y falta de participación de las dependencias en su diseño.

Sin duda que un factor que tuvo implicaciones negativas del Modelo parte de su propio diseño, al erigirse en un sistema complejo de requisitos a cumplir y no contemplar la posibilidad de adecuaciones específicas para cada dependencia o situación organizacional particular.

El listado de más de 50 requisitos a verificar irrestrictamente por parte de las dependencias resultó en un aspecto que afectó, por un lado, la adecuada comprensión de quienes lo adoptaron respecto de su finalidad y orientación, y por otro el proceso de apropiación de un Modelo que les sonaba ajeno e impuesto.

“[¿son adecuados los requisitos del Modelo?] Yo creo que no, yo creo que fue muy rígido [...] es un modelo muy rígido y que no aplica igual para un sector que para otro”. (Entrevista)

El diseño parte de una lógica que implícitamente supone que las acciones en materia de equidad de género pueden ser desarrolladas en todas las dependencias por igual, incluso supone que todas las dependencias presentarán potencialmente los mismos problemas en materia de igualdad de género.

Esto tiende a generar consecuencias negativas en la implementación ya que en aras de cumplir cada uno de los pasos o requisitos establecidos se pierde el objetivo general por el cual le ha sido creado.

“propusimos a la consultoría que adecuara para cada dependencia sus métodos de evaluación o sus procedimientos, no es la Procuraduría, lo mismo que Salud o que Turismo, no podemos catalogar a todas por igual, nosotros le propusimos: “ve las funciones de nosotros”, en base a eso nosotros vamos a trabajar nuestro modelo de gestión, “no, es que va a ser todo parejo”, no hacemos las mismas funciones, nosotros no cerramos; ellos cierran a las cuatro y no hay bronca, entonces, que si van a implementar eso en otros países, en otras dependencias, que la consultoría o ustedes mismos vean las funciones y los objetivos de cada dependencia, que no sean generales para todos”. (Grupo Focal V2)

De este modo, el Modelo no contempló adecuarse a los objetivos, tamaño, complejidad y características de cada dependencia para facilitar su implementación, pero por sobre todo para lograr una mayor apropiación institucional de la política.

Las características específicas de las diversas dependencias derivan en una serie de condiciones, predisposiciones y necesidades particulares que inciden en las capacidades reales de adopción del Modelo.

En aquellas dependencias más vinculadas con asuntos relacionados con la discriminación, la incorporación del género se dio de manera más fluida por el conocimiento previo de los temas de igualdad. Incluso en estos casos el apoyo de parte de las autoridades y directores fue más positivo.

Igual referencia encontramos en aquellas dependencias que por su tamaño la comunicación entre el personal y con las autoridades es más fluida. Aquí, los requisitos del sistema son interpretados como un trabajo conjunto en donde se da la cooperación entre funcionarios y entre áreas.

Existen otras dependencias que por su tamaño o por la naturaleza de su quehacer mostraron mayor dificultad para asumir el compromiso de cumplir con todos los requisitos, así como mayores resistencias a los temas de género.

En ese sentido, la falta de adecuación en la implementación del Modelo, en ritmos, formas y prioridades, a la realidad específica de cada dependencia, ocasionó resultados altamente irregulares entre unas y otras. Mientras algunas mostraron mayor facilidad para entender los temas y adoptar los sistemas, otras se certificaron con mucha presión y altos grados de superficialidad.

Un aspecto vinculado con lo anterior, consistió en la estrategia de homogeneizar los procesos, formatos y documentos de las dependencias. Es decir, en función de generar resultados en corto tiempo, las consultoras contratadas, en conjunto con la coordinación del INMUZA, privilegiaron la adopción de formatos estándar para cada dependencia, más allá de lo que el mismo proceso de estandarización en que se basa el Sistema de Gestión, marcaba (por ejemplo, estandarizaron los “diagnósticos”).

Este aspecto generó resistencias de parte de algunas dependencias que critican esta forma de aplicar el Modelo ya que se traduce en un copiado ciego de los formatos sin mayores adaptaciones que el cambio de Logo.

Como fue señalado en apartados anteriores, diversos documentos (como el Manual de Equidad o las preguntas de las encuestas) son machotes que se reproducen en cada dependencia sin procesos de reflexión o discusión por parte de las mismas, lo cual invisibiliza la experiencia y realidad de cada dependencia y sus necesidades específicas en materia de género.

“...nos estaban pidiendo el plan de acción de 2011, desde los indicadores, porque ahí se determinan precisamente las políticas públicas, tanto internas como externas, yo veo en lo interno pusieron ya un objetivo igual para todas las dependencias, yo veo que está mal porque cada dependencia tiene su diagnóstico, cada dependencia tiene su objetivo de satisfacer (inaudible) y resolver sus problemas, de hostigamiento, de acoso [...] Nosotros tenemos nuestro diagnóstico, hicimos nuestro objetivo de mantener, que no haya violencia, de bajar el acoso, disminuir la discriminación, y la política va encaminada a la igualdad y la equidad. Trabajamos todo esto y nos dicen: “no, está mal” [...], yo creo que el objetivo del modelo, la política sí tiene que ser igual, pero ya en lo interno tiene que haber una diferenciación”. (Grupo Focal V1)

Estos aspectos comprometen en entendimiento de los procesos, y por tanto la apropiación y pertinencia del Modelo. Así como generan efectos adversos en la atención a la problemática de desigualdad en cada dependencia, tanto a nivel interno como externo.

“...todo lo que teníamos que hacer por implementar el modelo, en términos de sistema de gestión y el asunto de las consultorías que no sabíamos para que servían, ni identificábamos una de la otra, había una confusión enorme y empezó el desencanto, y los cuestionamientos, y la crítica porque devenía en sistemas muy cerrados; queríamos cambiar los formatos y no permitían mover ni letra, fuimos de desencanto, en desencanto y la carga ordinaria de actividades no disminuía, más bien se nos acumulaba”. (Grupo Focal V3)

La falta de adaptabilidad del Modelo no solo se refleja en la adopción de requisitos estrictos propios de los Sistemas de gestión, también se muestra en la definición de enfocar, casi de manera exclusiva, la política interna de las dependencias a la atención de la problemática de hostigamiento y acoso sexual, sin abrir la posibilidad real que cada dependencia definiera sus temas centrales a partir de los resultados del mismo diagnóstico.

Falta de adecuación del Modelo a condiciones y necesidades de la Administración Pública

El Modelo no fue diseñado de manera particular para ser implementado en dependencias de la administración pública, sus fuentes originales de referencia están en Modelos de gestión que se

aplican fundamentalmente en empresas privadas. Asimismo, su principal enfoque es hacia los ámbitos organizacionales.

De este Modo, un factor importante es que el Modelo no se adapta a la realidad de la administración pública. Para lograr ello era necesario que su diseño partiera de la base de un diagnóstico integral que ofreciera un panorama completo de la realidad prevaleciente en las instituciones en torno a la equidad y sus condiciones reales para avanzar en la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género. De este modo, varios de los problemas de implementación son derivados del propio diseño del Modelo.

Un ejemplo de esta falta de adecuación es el hecho de que el requisito de elaborar “diagnósticos” externos ubicar brechas de género y definir políticas públicas para la igualdad, se reducen en realidad a la aplicación de encuestas los y las usuarias de las distintas dependencias, que están más enfocadas a medir satisfacción y calidad.

Es propio de las empresas privadas la necesidad de responder satisfactoriamente a los requerimientos de “sus clientes”, pero en el caso de las dependencias públicas, su responsabilidad radica en la atención a problemáticas y necesidades sociales. De tal forma que lo relevante es conocer el estado de la cuestión en materia de igualdad de género en el sector de su competencia, así como las necesidades de los hombres y las mujeres que forman parte de su población potencial, no solo de los y las usuarios de sus servicios.

De tal forma que, en el caso de las dependencias de la administración pública cobra especial relevancia la capacitación a funcionarios y funcionarias acerca del proceso de elaboración de políticas públicas con enfoque de género, así como la existencia de diagnósticos sectoriales.

- **Presión y sobre carga en los Comités de Género**

En los miembros del Comité recayó la responsabilidad absoluta de cumplir con los requisitos del Modelo y asegurar la obtención de la certificación; la percepción compartida es que en este proceso ellos fueron víctimas de “hostigamiento laboral”, y recibieron una presión excesiva; no solo por la sobrecarga de trabajo que implicó, sino también por la presión política de lograr la certificación a toda costa en un contexto de resistencias al tema de las otras áreas.

La sensación compartida entre la mayoría de los integrantes de los Comités es que ser parte de ellos los convirtió en víctimas de un trabajo que además de no ser reconocido les exigió mayor esfuerzo, tiempo, horas de trabajo, tensión en el ámbito familiar y mucha presión.

Tres aspectos están fuertemente vinculados con esto, el primero se relaciona con la dinámica que centró el objetivo fundamental de la implementación del Modelo en la certificación a marchas forzadas. El segundo la presión excesiva desde la Titular de Gobierno por incorporar a todas las dependencias en el Modelo, sin una adecuada sensibilización y estrategia de adhesiones. Y el tercero con la insuficiencia de recursos humanos destinados a la operación del Modelo. De estos aspectos se abundará posteriormente.

- **Incumplimiento a la política de estímulos**

Uno de los requisitos del Modelo, pensado justamente como una forma de equilibrar el esfuerzo que significa su puesta en marcha, consistía en recompensar el esfuerzo del personal encargado de poner en operación el MEGGEZ dentro de las dependencias. Se trataba de uno de los componentes de la estrategia de seguimiento y mejora continua del modelo.

Sin embargo uno de los vacíos del Modelo es que para el cumplimiento de este requisito no se definieron criterios claros. Esta ausencia ocasionó que, como fue señalado en apartados anteriores, la entrega de estímulos fue discrecional y completamente desigual entre las dependencias. Ocurriendo una mayor prevalencia de situaciones en las cuales los estímulos no fueron entregados.

Una de las dependencias certificadas durante los dos primeros años de operación del MEGGEZ señaló que se otorgaron reconocimientos en efectivo a los integrantes del Comité. La primera vez el monto fue más alto, porque implicó más trabajo que en el segundo año.

“Yo que inicié en el modelo, el primer año de implementación sí se les dio una recompensa económica, el siguiente año se les dio pero muy pequeña en función de los logros...”. (Entrevista)

En otra de ellas mencionó que los incentivos fueron la concesión de días libres:

... en el manual en el caso de esta dependencia, y la mayoría de las dependencias, lo especificamos ahí- que se recompensará al personal que apoye con el modelo de equidad, o que trabaje con el

apoyo del modelo, en el caso de esta dependencia los estímulos son que una vez al mes se elige una persona de la dependencia que apoye al Comité o que trabaje con la perspectiva de género bien, entonces se le da un día al mes. Día de descanso, y ya el Comité elige otra persona que sea la que como que mas trabaje y también este se le da un día. (...) nos dan una semana más de vacaciones; esos son los estímulos para la gente que estamos en el Comité. Entonces te digo ya cada quien depende su dependencia como lo haga... (Entrevista)

En contraste, los Comités de otras dependencias solicitaron el recurso para este propósito y se les negó con el argumento de que no había disponibilidad presupuestal.

“...se tramitó a través de Oficialía Mayor de aquí de las administrativas, solicitó a Oficialía Mayor que se le diera un apoyo al Comité, pero siempre nos contestaron que no se podía (...) No recibimos, ahora sí que un solo peso, por trabajar con la equidad. Fue un trabajo altruista, de ahora sí que de voluntad, no todo el Comité participaba, algunos sí, algunos no, pero, bueno la gente que estábamos muy comprometidas sacamos esto. Hubo un señalamiento [...] que al Comité se nos iba a proporcionar uno o dos días, al mes o cuando se necesitara ausentarse de sus centros de trabajo, pues como que teníamos esa oportunidad, esa fue una acción que al Comité se le iba a apoyar, nada más que desafortunadamente como aquí hay mucho trabajo, ni siquiera eso, pudimos, ni siquiera eso, o sea que nos tomáramos nuestro día que nos dieron gracias a la equidad, ni siquiera eso”. (Entrevista)

“...cuando se habló de la implementación del modelo, toda la gente que participara en el Comité iba a haber alguna compensación adicional, jamás se dio (¿la reclamaron?) Sí, pero que no había presupuesto, ahora sí que todo lo hicimos por hobby”. (Entrevista)

“...reconocimiento tangible, escrito, un reconocimiento o algún diploma, te soy honesto no lo sé, económicos no, pues ha estado comprometido el presupuesto interno y aunque es amplio está ya etiquetado para las obras, para el modelo es limitado”. (Entrevista)

“... sí, bueno nosotros si planteamos la necesidad de un incentivo ya después de que tuvimos la certificación, al principio iba bien el trámite para el tema, parecía que iba a lograrse, después nos dijeron que no estaba presupuestado no existe una partida como tal y a pesar de eso la gente siguió trabajando, la gente seguía trabajando sin, bueno sin la molestia de decir me vengo horas extras, dejo a mi familia y no hay un incentivo económico, ahí nos vemos verdad. La gente siguió trabajando y seguimos haciendo eventos y acciones, o sea no se desanimó en cuanto no hubo el incentivo económico”. (Entrevista)

A pesar de que el Modelo incluye como parte de uno de los requisitos, que se otorguen reconocimientos y recompensas, ni INMUZA ni las consultoras que participaron en las auditorías, supervisaron o dieron seguimiento al cumplimiento del mismo.

Lo anterior, sumado a las cargas de trabajo, desmotivó a los integrantes del Comité.

“...si se nos bajaron las pilas, pero bueno, sin embargo, bueno otras compañeras que...no pues vamos a seguir adelante, pues vamos a continuar con las acciones, con el plan que ya teníamos, tenemos que cumplir. Al último dijimos ya estamos aquí adentro, ahora sí que... no queda más que seguir adelante con lo que ya teníamos planeado”. (Entrevista)

“...la verdad es que se desmotivaron y si dejaron caer, o sea nos cuesta mucho trabajo ahorita por ejemplo, juntar la gente del modelo, ahorita prácticamente somos 4 gentes las que estamos, pues no dándole seguimiento pero al pendiente de que respire al menos”. (Entrevista)

Insuficiencia de procesos de capacitación y sensibilización

Sin duda alguna uno de los factores más críticos del proceso de implementación del modelo está relacionado con la ausencia de una estrategia integral de capacitación y sensibilización que asegurara la aceptación y comprensión de los temas de género, así como la formación necesaria sobre la forma en que se diseña un diagnóstico, plan de acción, sistema de indicadores, y procesos de seguimiento y evaluación, con perspectiva de género.

La adopción de un Sistema de Gestión con perspectiva de Género en el sector público significa un reto mayúsculo para organizaciones asentadas en lógicas burocráticas de operación tradicional. Implica además de adoptar una nueva forma de gestión pública, basada en la calidad, estandarización y registro de procesos, avanzar también hacia una nueva forma de ver y verse. Es decir, implica revisar, analizar y tomar decisiones, tanto a lo interno de su organización como hacia el trabajo a la población, desde una visión de género.

Conjugar ambos enfoques, el sistema de gestión orientado a resultados y la perspectiva de género, requiere del despliegue de una estrategia integral y razonada de sensibilización y capacitación a las y los funcionarios, que les dote de elementos técnicos y conceptuales suficientes, a la par que permita avanzar en la aceptación y adhesión a un tema que genera resistencias culturales importantes desde una visión tradicional de género.

Para que una política como ésta funcione realmente, es importante sensibilizar y capacitar a todo el personal de la dependencia, no sólo a quienes conforman los Comités. Así mismo, la estrategia debe ser planeada de forma diferenciada atendiendo al sexo de las personas, así como el nivel escolar y jerárquico dentro de la dependencia.

Sin embargo, el Modelo careció de dicha estrategia. Existieron diversos eventos, aislados e inconexos, que resultaron en un proceso muy complicado y difícil de sobrellevar. La premura por avanzar en los procesos de certificación contribuyó a generar acciones puntuales de capacitación de corto alcance que no permitieron el entendimiento necesario sobre los temas.

“...hay una resistencia terrible por parte del personal, bueno ha ido flexibilizándose; pero realmente creo que si hay mucho huecos, de que nos falta mucho por conocer, nos falta mucho por integrar al personal, por que se conozca realmente lo que es, o sea, sentir lo que es un modelo de equidad”. (Grupo Focal M2)

“...aparte de ser impuesto el modelo de equidad y género por el gobierno en turno, veíamos por otro lado, pues, las consultoras que se contrataron para la capacitación, no veíamos el objetivo claro, no veíamos la organización, no veíamos [...] al principio iba gente de una, gente de otra y, pues ya al último, no sabíamos ¿quién era quién? Ni ¿a qué iban?”. (Grupo Focal V5)

En relación específica a la capacitación sobre género, es importante señalar que no sólo estuvo mal planificada, sino que varios casos en vez de concitar consenso y sensibilización en género se tradujeron en conflictos y confrontación con los y las funcionarios públicos. Lo que de inicio profundizó las resistencias comunes hacia el tema, sobre todo por parte de hombres.

Existe una fuerte crítica remarcada al papel desempeñado por las “especialistas” en género que dictaron las conferencias de sensibilización. Varias de las personas informantes, sobre todo varones en Grupos de Enfoque, coinciden en la actitud de ataque y confrontación hacia los varones participantes. Señalan como cita que una de las ponentes inicia su conferencia con la siguiente frase “lo mejor que me ha pasado la vida es que mi esposo haya muerto”.

“algunos de los problemas que tuvimos, fue cuando se dan las primeras platicas de inducción al modelo, las platicas generales, vinieron unas expertas de México, que –ay Dios mío-, expresaban el sentido, la filosofía y los principios del Modelo, lo dieron de tal forma que, en lugar de provocar una apertura de los hombres, provocaron el rechazo [...] provocaron de la mayoría del público varón

rechazo, y no al Modelo, sino en la forma en que presentaron.. y para ella, los hombres son lo peor”.

(Grupo Focal V3)

“Queriéndonos generar un complejo de culpa, ¿o no? ¡Por ser hombres! [dificultó] la gestión, porque hacia el planteamiento del Comité, como en las dependencias, después la mayoría de los hombres generó reticencias”. (Grupo Focal V3)

“la cuestión fue en la percepción fue en cuestiones de violencia laboral y de acoso sexual, lo manejaron de tal manera que ya cualquier forma se transformaba en eso, movían todo tipo de relación a algo sospechosa”. (Grupo Focal V3)

“porque esta mujer comienza con que lo mejor que le pasó en la vida “es que su esposo haya muerto”. (Grupo Focal V3)

Adicionalmente, la premura por adoptar el modelo limitó un seguimiento sistemático y consiente de la forma en que las y los funcionarios estaban aprehendiendo de la perspectiva de género en relación a su habilitación profesional.

Los responsables del Comité a la vez que se formaban en género y en la implementación del Modelo, debían, sensibilizar al resto de los integrantes de la dependencia, aspecto que significó tensión y conflicto en términos laborales.

“...la dificultad de transmitir lo que es la parte del sistema de gestión, porque de alguna manera estarlo empatando para cumplir con lo que pide el modelo y plantearles la forma en cómo íbamos a cumplir con los requisitos del modelo, si era una situación compleja, porque de alguna manera estuvimos aprendiendo a la par nosotros, y también con el mismo personal de la dependencia, no éramos unos peritos en el tema y ya estábamos tratando de transmitir, entonces era el conflicto” (Grupo Focal V1)

“tuvimos conflicto de cómo percibíamos cada uno sexo y género, estábamos muy confundido, no es tan fácil”. (Grupo Focal V1)

- **Papel de los Consultores: trato descalificador al Comité, poca profundidad, insuficiente asesoría y acompañamiento**

La implementación del Modelo conllevó la participación de consultorías que fueron contratadas para brindar asesoría a todas las dependencias en el proceso de adopción del Sistema de Gestión y de certificación.

Se contrataron dos consultorías, una específicamente encargada de la implementación del sistema de gestión (DNegocio), y otra que acompañó la asesoría en materia de género (Igualdad AC).

Como fue evidenciado en casi todos los grupos focales y entrevistas, la experiencia con las consultoras fue, en términos generales y con matices, negativa. Prevalece la percepción de un trato impositivo y autoritario con el que asesoraban en la implementación del Modelo, además de falta de claridad, profundidad y entendimiento en el tratamiento de ciertos temas.

“De la DNegocios, [...] nos callaban, nos trataban como si fuéramos pequeñitos, ellos eran los que todo sabían... Y eso es violencia”. (Grupo Focal M4)

“Es que nosotros decíamos, es que, si estamos dando nuestro tiempo extraordinario para implementarlo exijo que tú como asesor me des una capacitación adecuada y puntual, o lo que yo estoy esperando y no un día me digas una cosa y mañana me digas otra, o que pasado venga el de informática y me diga que así no fue, que es de la siguiente manera, o sea pónganse ustedes de acuerdo”. (Grupo Focal M6)

“Yo sí lo sentí descalificador, entonces le dije: “oye pero si es que no nos han indicado cómo, no es que uno esté bloqueado del cerebro, ni que queramos no tomar esto”... creo que si estamos adaptados a ese cambio, el chiste es que nos digan cómo y yo creo que sí nos podemos adaptar; y verle la utilidad...” (Grupo Focal V1)

Otro aspecto que es considerado como negativo en relación a las consultoras, fue la relación que entre ellos se generaba y la dificultad que esto produjo para las dependencias. La falta de sinergia y concordancia entre la información e instrucciones de parte de ambas consultoras puso a las dependencias en una posición complicada.

“Entonces entre ellas, entre las dos consultorías hubo, incluso, fricción...Porque, bueno, uno venía y nos decía alguna cosa, y al otro día se presentaba las de Ana Hilda [Igualdad] y nos decían otra, y bueno, bueno, pues pónganse de acuerdo...” (Grupo Focal M3)

“... pero además entre ellos enfrente de nosotros no se ponen de acuerdo; entonces nos confundían, lejos de ayudarnos, a nosotros nos confundían”. (Grupo Focal M2)

“Entonces, o sea, aquí el problema, cuando llegue, yo lo vi así, había mucha rivalidad entre las dos consultorías. Entonces, cuando yo llegue, me decían “es que a mí la consultoría me dijo que yo lo hiciera así, la otra me decía que no, que así”, saben que no le hagan caso a ninguno y vamos hacerlo

como es lo que dice el requisito y punto para que le andan haciendo caso... nos confundían”. (Grupo Focal M4)

“...si traían conflictos internos y pues también se reflejaba en el momento que iban a asesorarnos. Un día iba la consultoría de igualdad y decía “es que los indicadores hay que ponerle color rojo”, y al día siguiente iban los otros y “no, tiene que ir de azul”, así”. (Grupo Focal M4)

Porque era la consultora “de negocios” y la de “equidad”[sic]. Entonces iban los de negocios y decían, ¿saben qué? Hay que hacer esto y esto, y van los de la consultora y nos cambiaban todo, no se ponían ellos de acuerdo. Nosotros íbamos encaminados con los “de negocios” y luego llegaban los de consultoría de “equidad” y ¿saben qué? Háganlo por acá”. (Grupo Focal V5)

Existe cierta coincidencia entre los actores públicos que participaron en el proceso, de que ambas consultoras tuvieron un papel de mucha presión y sólo mostraban interés por corroborar que las y los funcionarios aprendieran de memoria los requisitos procedimentales del modelo. En ese sentido, su interés estaba puesto en hacer una revisión de forma pero no de fondo. Dicho contexto fue parte del proceso de adopción del modelo y agravó la situación al generar mayor presión al proceso de certificación. Ellas señalan que “estresó” el proceso.

Otro aspecto que se deriva del papel desempeñado por los auditores, es que las consultoras contratadas para acompañar la implementación se convirtieron en juez y parte del proceso, es decir asesoraba la implementación en la parte de género y la parte de gestión y a la vez que evaluaban el proceso.

Asimismo, existe cierto consenso entre las y los informes respecto de que la responsabilidad del mal desempeño de las consultoras se atribuye directamente al INMUZA, incluso se cuestionan los recursos públicos que fueron destinados a la contratación.

“...INMUZA era claro que ellas estaban apoyando a ellos [Consultores], porque ellos los contrataban”. (Grupo Focal M4)

“...las grandes cantidades de dinero que justamente, se destino al pago de esas consultorías, cuando las dependencias a lo mejor no tenían etiquetado ningún recurso para esas acciones, o sea se preocuparon, si de que las consultorías tuvieron sus pagos bien efectuados y todos pero no se preocuparon porque [a] las Instituciones, de veras se etiquetara un recurso propiamente para echar a andar el modelo”. (Grupo Focal M4)

“...en cuestión de las consultorías si es necesario que INMUZA designe gente o consultorías que conozcan el Modelo. No nos pueden tratar como privadas y certificarnos en un proceso, no somos una institución privada, quien nos va a certificar en este proceso tiene que conocer el Modelo. Primero, la consultoría porque no puede llegar y revisar documentos, no; el modelo es otra cuestión, es otra cosa, nada que ver con la iniciativa privada”. (Grupo Focal M4)

“Y bueno, a mí, hasta la fecha no se me quita de la cabeza, pues, que si fue mucho dinero invertido en las consultoras, y fue finalmente, pues. Además, que en ese momento nos hablaban de 12 dependencias a 14 dependencias que estaban en ese proceso. Entonces corrían de un lado para otro y, entonces era presión para uno, también”. (Grupo Focal V5)

Adicionalmente a las carencias y conflictos con las Consultoras descritos anteriormente, el proceso de implementación del Modelo estuvo fuertemente marcado por un papel sobredimensionado de estas Consultoras. Derivado del exceso de trabajo y la premura por avanzar en la certificación de un gran número de dependencias, el INMUZA les otorgó atribuciones que no les correspondían.

Las mismas consultoras dieron asesoría y acompañamiento a todas las dependencias. Esto trajo consecuencias negativas. En primer lugar, ellas mismas terminaron siendo rebasadas por el proceso, con lo cual la calidad y profundidad de la asesoría se vio menguada. En segundo lugar, la excesiva centralización del proceso en ambas, ocasionó que sus propios perfiles y posiciones permearan en la forma y fondo con que se adoptó el Modelo en cada dependencia.

“...opino que las consultoras o consultores que estuvieron dentro del proceso, se centraron mucho en la documentación, mucho. Entonces al final del día estabas saturado sacando muchas cositas, y no tanto en las acciones; y estando en las acciones “te faltó el formato, te faltó lo otro, te faltó que funcionará el Q control”, y se perdía el hecho de la equidad como tal, entonces terminaba siendo un sistema documental”. (Grupo Focal V3)

La falta de capacidad operativa por parte del INMUZA para dar seguimiento y acompañamiento al trabajo de las Consultoras ocasionó que se le delegaran responsabilidades y atribuciones que solo pueden recaer en las instituciones públicas. Las consultoras terminaron tomando decisiones y definiendo rumbos que no les competían.

“...porque la consultoría de negocio nada mas llegaba e imponían las cosas. No, no te decían porque, o como, o porque, cuáles eran las razones; sino nada mas te decían “haz esto”. (Grupo de Enfoque M4)

“...pero volvemos a lo mismo ¿no? Porque llegaban e imponían y no era tiempo de explicarles a fondo, de sensibilizarte, porque ya estaba planeado que se iban a certificar tantas y a ciertas fechas...”. (Grupo de Enfoque M4)

“nos decían, cuando estábamos haciendo nuestro plan de acción, “vamos hacer estas ciertas actividades, todos van a ser nuestros indicadores de evaluación “, y entonces nosotros decíamos “no, pero es que no tenemos porque esto”, lo que debemos evaluar es aquello, y ellos “no, es que así tiene que ser”. (Grupo de Enfoque M6)

- **Falta de retroalimentación y sinergia entre las dependencias.**

Otro factor importante que ha limitado el potencial del Modelo, ha sido la falta de articulación y sinergia entre las dependencias. Como fue mostrado en apartados anteriores, cada una de las dependencias ha trabajado el modelo de forma aislada y sin comunicación.

Esta situación repercute en la limitada capacidad mostrada hasta ahora por generar políticas integrales de amplio alcance que contribuyan de manera sustantiva a avanzar en una mayor igualdad de género, así como ha limitado la capacidad del propio Modelo de mejorarse a partir de la revisión de la experiencia compartida.

Continuos cambios en los integrantes de los Comités

Otro factor negativo se refiere a los frecuentes cambios internos de los integrantes de los Comités y los problemas que genera en relación al desconocimiento y falta de preparación de los nuevos miembros.

No está contemplada formalmente la estrategia formación o capacitación permanente de las y los integrantes de los Comités, por tanto existe una limitación importante para darle continuidad a las tareas por el desconocimiento y falta de capacidad de las y los nuevos integrantes.

“...como te digo, yo soy el tercer coordinador. El primer Comité que se hizo ya iba de salida, entonces se salen ellos, entran otros y tienen que retomar otra vez, ¿y cómo se va avanzando si no te explican desde el principio?” (Grupo Focal V1)

Este factor cobra mayor relevancia en el proceso de transición de gobierno por el que atravesó el Estado en el presente año y que ha significado un reto para la continuidad.

Falta de compromiso de mandos altos o Directivos y resistencia al tema de parte de los Titulares.

El apoyo de las y los Titulares de las dependencias es determinante para la implementación del MEGGEZ. Un apoyo efectivo es esencial para que las acciones se puedan llevar a cabo en el tiempo, forma y fondo requerido, así como para que se concrete la trascendencia de las acciones al conjunto de las áreas que integran las dependencias, y las y los trabajadores participen.

Al respecto, se encontró que si bien existieron casos en los cuales los Titulares fueron receptivos y apoyaron el Modelo, existieron otros, la mayoría, en los cuales el apoyo fue mínimo por falta de convencimiento.

“...nosotros había propuesto unas pláticas con, una plática una vez al mes con cámaras, con empresarios con, incluso coordinándonos con la gente de INMUZA para poder permear a lo que era esa parte ya social, que no se quedara nada más al interior. Y no hubo eco (...) mira en la parte interna, nosotros habíamos propuesto capacitación, enfocamos más que nada hacia el aspecto de capacitación [...] y al momento de que se conseguían las capacitaciones no había los permisos para que la gente fuera (¿quién no daba los permisos?) El Secretario”. (Entrevista)

Existió una visión de ciertos actores de que esta política fue impuesta por la Gobernadora, ante lo cual diversos Titulares de las dependencias asumieron una posición ambivalente hacia el mismo. Por un lado lo acataron como una instrucción jerárquica a la que se debía cumplimiento, y por otro, le minimizaron relevancia por falta de convencimiento en el tema, es decir acataron la instrucción sin una adhesión real, lo que derivó en una suerte de simulación en algunos casos o boicot velado en otros. Las siguientes citas ilustran esto con toda nitidez:

*“...había simulación porque en público [el Secretario] se asumía el compromiso y en privado se burlaba y lo descalificaba. Dio la instrucción de poner el buzón de quejas, y exigió a la coordinación del Comité que no hubiera ninguna: **que se ponga el buzón, pero que no haya ninguna queja**”. (Entrevista)*

“...lo que pasa es que en ese momento, ¿cómo te diré?, [los Titulares] tenían muy informada a la Sra. gobernadora sobre los avances, entonces se quería tener la estrellita ¿no?” (Entrevista)

“Yo creo que aquí fue muy contundente nuestra autoridad porque nos dijo le vamos a entrar al Modelo porque está de por medio, así nos dijo, “le vamos a entrar porque está de por medio mi cargo y el de ustedes”, así que o le entramos al Modelo o no le entramos”. (Entrevista)

“Yo noté que en la dependencia los titulares igual no le pusieron mucho interés, dije: “No, es un programa más que nos cae del gobierno, probablemente es porque es mujer la gobernadora y pues bueno ya va a empezar con sus cosas”. (Grupo de Enfoque V1)

“no está comprometido de una manera voluntaria [el Secretario], no porque este cercano a quien le dé las instrucciones o a quien le paga, no nada más con palabras sino con hechos; porque, como lo hemos mencionado todos aquí, vimos el compromiso de los Titulares, pero sabemos la razón también. Sin embargo hay muchos detalles donde demuestran, en algunos casos como en el mío, que con las palabras se dice “si estoy comprometido”, pero en los hechos pues no se demuestra...”. (Grupo Focal V5)

De la mano con ello, el personal directivo en las instituciones mostró poco compromiso con los Comités, pese a que formalmente varios de ellos los integraban, por lo cual en realidad muchos fueron operados por personal de menor rango jerárquico, con poca capacidad de decisión:

“[los integrantes del Comité eran] mandos medios, nada mas teníamos un Director, con un puesto de decisión (...) las personas que formamos el Comité, no éramos las personas más adecuadas ¿verdad?, porque pues tenían que estar personas de con toma de decisiones, nosotros siempre les dijimos –es que aquí los que deben estar en realidad son los altos mandos, o para que entre ellos, o sea, se tomen decisiones”. (Entrevista)

“... yo quiero decirle que vamos de menos a más, porque a mí me dejaron sola con un personal de compañeras y compañeros que estábamos trabajando pero que no teníamos ni la toma de decisiones ni la autoridad, ni la gerencia para decidir qué había que hacer [...] la manera en que se formó el Comité fue con poca seriedad”. (Entrevista)

“... en el Modelo también nos decían quién debía; que perfil debía estar en el Comité: de planeación, de presupuestos, entonces ahí si estaba bien especificado (¿Y si estaban?) No. Estaban las personas pero operativas, no de dirección”. (Entrevista)

“en los puestos directivos había mucha resistencia y hasta el final sigue la resistencia, porque ellos jamás van a capacitaciones, entonces como que no se integraron en el Modelo, esperemos que ahora con esta nueva administración, tratemos de sensibilizar al señor Secretario para que involucre a puestos directivos; porque finalmente ellos son los que tienen más vinculación con las políticas y

además ellos son los que, en muchos de los casos, son los que agreden; violencia laboral, hostigamiento sexual, la discriminación...” (Grupo Focal M2)

“fue el Director General, como que no creía en el modelo, lo veía más como una implantación de un enfoque feminista a un enfoque de equidad. Entonces únicamente se acotaba la instrucción, por supuesto, se llevaba a las personas, pero en este caso, el director fue dos veces o tres veces”. (Grupo Focal V5)

“La gente sentía sumamente presionada, agredida. Era, también mi director, era violento, sobre todo con la gente de confianza, con los que se supone que era su equipo de trabajo y era muy violento, grosero y; era muy trabajador, no hay que dejar de reconocer eso, pero eran las formas de dirigirse hacia su equipo de trabajo. Y el aprovechaba cada reunión para decir que si por él fuera...”.
(Grupo Focal V5)

Esta situación tuvo consecuencias en la falta de apoyo a la correcta operación del Modelo: en muchos casos no se otorgaban permisos para asistir a las capacitaciones; se relegaron a un segundo plano las actividades del MEGGEZ en la agenda institucional; y no se asignó el presupuesto ni el personal necesario.

En los casos que el apoyo de la máxima autoridad estuvo presente, existe un mayor reconocimiento del éxito de las acciones emprendidas y de los cambios experimentados al interior de la dependencia a favor de la equidad de género

“...en el caso de nosotros sí tuvimos el apoyo de nuestro Titular, entonces sí nos dio la oportunidad de trabajar y de implementar la acciones y de lo que decía el Comité, o sea si se lograra, si se diera el seguimiento que debiera ser. En caso de nosotros sí hubo. De los Titulares, que hubo 2 en el sexenio, y en el actual, nos está dejando trabajar, pero si nos dio luz verde para trabajar sobre el Comité”. (Entrevista)

“Para empezar aquí el Titular está muy de acuerdo al Modelo...los que conformaban el Comité, eran Directores, entonces la información se tenía que bajar, o sea porque ellos decían: “se van a hacer estas cosas, se van a hacer estas acciones...la gestión del modelo fue muy fácil por ese apoyo del Titular y por que los Directores estaban muy comprometidos con él...” (Grupo Focal M2)

“...hubo mucho apoyo del Titular; y también movía mucho a lo que eran las personas que integraban el Modelo, se integraron tanto jefes como personal operativo, se les dio primero capacitación en sensibilización, en qué consistía el Modelo; y básicamente fue para que los integrantes entendieran que solo no era beneficiar mujeres; también era beneficiar a hombres, para que al momento de

estar bajando la información pues se apoyaran en ello para que fueran menos las resistencias”.

(Grupo Focal M2)

Premura en los procesos de certificación y sobre carga de trabajo

En el afán de cumplir a marchas forzadas con la implementación del Modelo a gran escala se perdió de vista el objetivo y se posicionó la *simulación* de que se estaba avanzando en materia de equidad y desarrollo laboral al interior de las dependencias. De tal forma que se experimentó una excesiva imposición en el cumplimiento de los tiempos establecidos para la certificación.

Ello dio como resultado que el propio proceso no fuera completamente aprehendido por los miembros de las dependencias, así como que se vieran en la necesidad de adoptar documentos y procesos estándar, sin mayor adaptación o reflexión, lo cual comprometió profundamente la incidencia real del modelo y su capacidad transformadora.

La lógica de trabajo del INMUZA consistió en lograr la certificación como “en masa”, es decir, su interés estaba puesto en seguir el cronograma establecido por las 3 etapas de certificación, lo que fue desmedro del acompañamiento a las primeras dependencias certificadas.

“...ya cuando fueron las segundas instancias que se iban a certificar; las primeras fuimos las que tuvimos esos problemas; y que además no tuvimos mucha capacitación para ello, porque INMUZA estaba dedicado a las instancias, al segundo paquete y al tercer paquete; yo siento que ahí por ejemplo es lo que falta, esa continuidad para esas instancias que ya estuvimos certificadas, venimos arrastrando, venimos juntando; porque vamos, se dedican por paquetes, “este ya estuvo vámonos, este ya está estuvo vámonos, las que siguen”. (Grupo Focal M2)

“A mí me parece que el instituto tiene poco personal para atender en ese sentido a todas las dependencias, no tienen la capacidad de darle el seguimiento a todas estas acciones, a todo ello, y sí se requiere...”. (Grupo Focal M2)

El proceso de implementación de un Modelo complejo como el MEGGEZ, que trastoca formas de ver y hacer las políticas públicas, involucrando dos lógicas como la de calidad y la de género, requiere de un tiempo de aceptación, capacitación, adaptación, valoración y adecuación, que no fue considerado en este proceso. La celeridad y amplitud con que desde el inicio se marcó el ejercicio tuvo efectos importantes en la profundidad y alcances reales que ha logrado en materia de igualdad.

“...Yo creo que aquí, más que nada, el tiempo extra y las presiones, como dice aquí persona 2, fue en el sentido de que nos dijo: “se tiene que certificar el 8 de marzo”, entonces no había mucho tiempo. Para cumplir los tiempos, fue de marchas forzadas...” (Grupo Focal M6)

Presión política por adoptar el Modelo.

La implementación del Modelo estuvo caracterizada por la presión política, donde el papel del INMUZA fue central, al ser un actor que informaba, a través de las *amenazas*, las posibles sanciones del incumplimiento. Sanciones que se reducían en erigir a la figura de la Gobernadora como el control omnipresente.

“... a parte INMUZA, también estaba dentro de las dependencias que iban a trabajar a la par con nosotras y las demás, o sea, también se iba a certificar. Entonces dijeron “nuestro indicador va a ser que el mayor número de dependencias se certifique, órale, metete”, casi a fuerza “y si no...le digo a la Gobernadora” (Grupo Focal M4)

“...a lo mejor INMUZA tenía que haber diseñado junto con las dependencias de otra manera [la implementación del Modelo], porque luego se vio, oye: “el criterio para manejar esto es de autoridad”, e INMUZA llegaba, nunca daba argumentos, no sé si ustedes recuerdan eso, si coinciden, “es que la gobernadora dijo” “en la madre” pues ahí está todo. “Y si no te certifican, pues ya verás”. Así fue como una cosa muy curiosa de autoritarismo”. (Grupo Focal V3)

“... [Crítico] el papel de INMUZA, porque la comodidad de ellos fue recargarse en la gobernadora en lugar de vincular, de gestionar junto con todos” (Grupo Focal V3)

A diferencia del discurso de los varones, ellas no recienten en la competencia, como mecanismo de presión, con las dependencias que inicialmente se certificaron. Por lo tanto, el recurso de la presión tuvo más sentido en los varones y los interpeló cuestionándolos en su capacidad, a diferencia de las mujeres que vivieron el proceso en términos de mayor carga de trabajo y no respeto por conciliar vida laboral y familiar.

Esta presión política de la entonces Gobernadora por adoptar el Modelo en todas las dependencias del Estado, tuvo efectos diversos. Por un lado favoreció efectivamente la adopción del Modelo de manera casi generalizada en el Estado y logró avances relevantes en la formalización de una política de igualdad pero, por el otro, generó cierta animadversión y

simulación de ciertos actores clave; los cuales no lograron sentir un convencimiento y compromiso real con la igualdad de género, y asumieron la orden superficialmente.

Ello fue así porque se priorizó en diversos momentos la amenaza o la competencia entre las dependencias, sobre un trabajo más profundo de sensibilización y generación de adhesiones.

Excesiva complejidad y carga de trabajo para la implementación del Modelo

Sin duda alguna, un factor importante consistió en la excesiva complejidad de los requisitos del Modelo y las cargas de trabajo extenuantes que implicó, sobre todo para las y los integrantes de los Comités, de lo cual se abunda en el apartado de Eficiencia.

La consecuencia más importante de ello tiene que ver con la calidad de los resultados que fue factible obtener, como fue señalado detalladamente en apartados anteriores.

Insuficiente acompañamiento por parte del INMUZA

El INMUZA, como instancia responsable de coordinar la implementación del Modelo se vio rebasada en sus capacidades reales para dar seguimiento y acompañamiento al proceso en el conjunto de las dependencias. Se les exigía un papel preponderante en la dirección de las acciones para implementar el Modelo en las dependencias, sin embargo sus condiciones no fueron las adecuadas dado que no contaban con los recursos ni personal ni con el mandato directo para realizar tal labor.

Diversas dependencias comparten la percepción de que el apoyo recibido por parte del INMUZA fue insuficiente para atender sus necesidades, lo cual redundó en que existieran importantes lagunas conceptuales o falta de entendimiento, sobre todo en lo relativo a los temas de género:

“... la presencia, o ausencia de INMUZA; yo la verdad les perdí la confianza a las gentes que integran esa dependencia, porque es de ahí, no es un asunto de buscar culpables, pero sí tiene que ver con asignar las responsabilidades, y nosotros tenemos la responsabilidad de operar cosas; pero también, ¿quién las conceptualiza? Hubo un desorden que no podíamos entender; yo les preguntaba directamente a las compañeras de INMUZA, [...] dame evidencia tangible de cómo alguna de las dependencias ya están certificadas [...] “no te creo que hayan hecho un procedimiento así, creo que les regalaron la certificación”. (Grupo Focal V3)

- Resistencias culturales

Uno de los factores a los que se enfrentó el Modelo fue la resistencia al tema de género de muchos funcionarios de las dependencias. Principalmente los trabajadores de base (sindicalizados)

“enfrentar la resistencia por parte del personal, porque no ven ningún tipo de beneficio al conocerlo o al saber que va a existir. La resistencia fue más por parte del personal de base”. (Grupo Focal V5)

“...no creen en el modelo [...] Pues, porque realmente, aunque esté implementado, no hay equidad. (Grupo Focal V5)

Incertidumbre en la disponibilidad de recursos financieros y humanos

Finalmente, un factor clave que influyó negativamente en los resultados obtenidos fue la incertidumbre e insuficiencia en la disponibilidad de recursos para la operación del Modelo, de lo cual se tratará ampliamente en la dimensión de eficiencia.

FACTORES POSITIVOS

- **Dependencias que contrataron a alguien específico para asumir actividades técnico-administrativas**

Un factor que fue positivo para lograr mejores resultados fue el hecho de que algunas dependencias contrataron algún tipo de apoyo extra para poder llevar a cabo algunos trámites y procesos administrativos en el marco del Modelo.

Esto permitió que el trabajo de las y los integrantes de los Comités no fuera tan extenuante, y por consiguiente se generaran menores desgastes.

“contrataron a una persona, que es como el apoyo del Comité, ella tenía que hacer todos los documentos, o sea ella lo único que hacía, era el modelo de equidad... entonces sí esa persona ayudó mucho a que las cosas fluyeran más rápido, porque ella se encargaba sólo del modelo, nos presionaba, nos decía, nos platicaba, a todo mundo nos traía como locos”. (Grupo Focal M2)

- **Voluntad política de gobernadora que lo hizo obligatorio.**

Como vimos anteriormente, la presión excesiva de la Gobernadora fue un factor que jugó en contra de una adecuada implementación del Modelo, al ser utilizada su figura de poder como

acicate para la implementación obligada. Lo cual tuvo efectos adversos en la adecuada adhesión y consenso entre las y los mimos Titulares.

Sin embargo, también es verdad que su voluntad decidida por transversalizar la perspectiva de género en el estado posibilitó una acción de la envergadura que fue, integrando a 31 dependencias y avanzando en la transformación de marcos normativos, legales y programáticos, para incorporar de manera decidida la perspectiva de género en la administración pública estatal.

Como será analizado en el apartado de Sostenibilidad, la voluntad política de la Gobernadora es un factor que explica el éxito en la adopción masiva del Modelo.

- **El seguimiento específico del INMUZA**

No obstante lo desbordante del trabajo y el rebase de capacidades que implicó el Modelo para el INMUZA, un factor favorable que influyó positivamente en los resultados alcanzados fue la estrategia de seguimiento específico que pudo desplegar la dependencia (con sus limitaciones) hacia el resto de involucradas.

La designación de una funcionaria por cada 5 dependencias, permitió un relativo acercamiento con los procesos que se estaban desplegando.

- **Tamaño de las dependencias**

Otro aspecto que es reconocido como positivo para la implementación del modelo es el tamaño de la dependencia. En aquellas dependencias que tienen número de funcionarios reducido, la comunicación y la posibilidad de participación fue mayor; incluso el compromiso se extiende más fácilmente dada la integración de sus miembros y las posturas de oposición son rápidamente atracadas.

“hay una capacidad mayor de comunicación, con respecto a donde son cientos o miles; no me imagino, se me hace que ni los conocen, a los directivos, el personal. Acá sí hay una comunicación con mucha fluidez; entonces le entramos con muchas ganas, cuando vimos el trabajo que había que desempeñar la verdad es que aprendimos”. (Grupo Focal V3)

Es de común acuerdo señalar que en dependencias más pequeñas el trabajo desarrollado por los Comités en la implementación del Modelo encontró menos resistencias y un apoyo más certero de parte de la autoridad como de los miembros de la dependencia. Las pautas de comunicación más

cercana, los modelos de integración laboral que se desarrollan de manera más fluida y directa son aspectos que están determinando tanto la apropiación como los resultados del Modelo. Es decir, si en una dependencia ya existía una dinámica general de participación en temas de formación, la predisposición al tema fue más positiva.

- **Experiencia previa acumulada**

La experiencia de tres grupos de dependencias certificadas ha brindado una serie de aprendizajes y lecciones que han sido utilizadas para adecuar ciertos aspectos en la implementación del Modelo, aunque aún sin la necesaria sistematicidad.

En las dependencias de la tercera generación, fueron proporcionadas metodologías más depuradas tanto para la planeación de sus actividades como para la generación de los diagnósticos y la elaboración de indicadores. Lo cual facilitó el trabajo. Asimismo pudieron conocer, aunque de manera general y desigual, experiencias de otras dependencias.

“Hubo una dependencia x, por decir algo, secretaria de finanzas, y luego decían, a ver, secretaria general aquí esta lo que hizo la secretaria de finanzas ¿qué te sirve o que le pondrías tu? ¿Qué cambiarías tu? Ah!, pues entonces ya nosotros...” (Grupo Focal M6)

Sin embargo, es necesario matizando lo positivo del proceso, porque a la par que la adopción de aprendizajes facilitó los procesos en las dependencias de la tercera generación, también en cierto que profundizó la estrategia de estandarización y homologación de formatos y procedimientos en todas las dependencias, en circunstancias de que cada realidad es distinta.

RESULTADOS ESPECÍFICOS

¿El MEGGEZ ha contribuido a una mayor existencia de políticas y programas públicos y a una mayor asignación de recursos a favor de la equidad de género?

Antes de mostrar la respuesta a esta pregunta es necesario aclarar que la información fue proporcionada por la Secretaría de Finanzas. Corresponde al presupuesto etiquetado como *Políticas Públicas de Equidad de Género*. El concentrado por año fue elaborado por este equipo consultor pues no se conoció de la existencia de una sistematización elaborada por el Gobierno del Estado en el marco del Modelo que permita dar seguimiento de los programas, políticas y acciones para la equidad de género.

Asimismo, es importante aclarar que no existe información referente al listado de programas y políticas destinados a la equidad o a las mujeres antes de la implementación del Modelo y después, de tal suerte que no es posible hacer un análisis comparativo que permita observar cambios.

Respecto de la información presupuestal, como se muestra en la siguiente tabla, la información proporcionada señala que de 2008 a 2010 se registró un aumento sustantivo en la asignación de recursos etiquetados como “Políticas Públicas de Equidad”. El monto pasó de \$23 millones 737 mil pesos en 2008 a \$585 millones 7 mil pesos en 2010, casi 24 veces más.

**Tabla 26. Presupuesto autorizado a Políticas Públicas de Equidad de Género
Gobierno del Estado de Zacatecas**

Dependencia	AÑO		
	2008	2009	2010
SEPLADER	\$102,687.00	\$170,400.00	\$55,000.00
SEFIN	\$2,727,443.72	\$115,000.00	\$197,000.00
SEDAGRO	\$5,500,000.00	\$735,000.00	\$50,163,336.00
Contraloría interna	\$4,700.00	\$21,000.00	\$4,510,243.00
Oficialía Mayor	\$2,235,000.00	\$90,357,277.00	\$100,000.00
INJUZAC	\$4,967,532.00	\$9,725,000.00	\$9,837,105.00
DEFENSORÍA P.			\$1,611,435.00
UPPEP			\$8,341,867.00
SEGURIDAD PÚBLICA			\$32,704,827.00
INSELCAP			\$4,112,882.00
ISSSTEZAC			
CEISD	\$2,200,300.00	\$1,660,000.00	\$3,145,437.00
INMUZA	\$6,000,000.00	\$8,300,000.00	\$9,534,562.00
Sría Particular		\$5,461,872.00	\$600,000.00
SSZ		\$147,542.97	\$269,816,885.00
SEDEZAC		\$62,244,500.00	\$3,555,000.00

SEDIF		\$500,000.00	\$174,161,525.00
PGJE		\$428,000.00	\$2,985,019.00
SECTUR		\$1,000,000.00	\$600,000.00
SEC		\$2,000,000.00	\$2,000,000.00
IDEAZ		\$740,833.00	\$55,000.00
IZC		\$200,000.00	\$550,000.00
COPROVI		\$22,000.00	\$80,000.00
IEM		\$200,000.00	\$1,000,000.00
COZCyT		\$269,646.41	\$54,577.00
IEMAZ		\$48,000.00	\$1,336,100.00
JPCMyZTEZ		\$150,000.00	\$300,000.00
Coord. Comunicación Social			
Sec Gral Gob			\$1,000,000.00
CGJ			\$60,000.00
INZACE			\$65,000.00
INDEZ			\$650,000.00
SECOP			\$1,200,000.00
CEAPA			\$25,000.00
JEC			\$600,000.00
JIAPAZ			
TOTALES	\$23,737,662.72	\$184,496,071.38	\$585,007,800.00

Fuente: Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010.

Al respecto es necesario precisar que de acuerdo con la información proporcionada por informantes, no en todos los casos estos montos reflejan acciones adicionales a favor de la equidad o las mujeres que se hubieran desplegado en el marco del Modelo. En diversas dependencias se trata de programas o acciones preexistentes que se etiquetaron como políticas de equidad, pero no reflejan en realidad una mayor asignación de recursos a favor de la equidad

de género. Existen diversos programas de apoyos específicos a mujeres, que operaban en el estado antes del MEGGEZ y que fueron etiquetados como tal para estos años.

Así mismo, la información proporcionada en el desglose presupuestal (Ver anexo XI) no permite definir con claridad si las acciones reportadas son específicamente destinadas a la equidad. Por ejemplo en el caso de la Secretaría de Salud, en 2010 se reporta un proyecto de más de 135 millones denominado “Atención Médica de Segundo Nivel”, la cual no es reportada en 2009 y no es claro por qué se cataloga como un presupuesto destinado a una acción específica de equidad.

Adicionalmente, como se observa en la Tabla anterior, la información presupuestal refleja importantes saltos de un año a otro por dependencia, de lo cual este equipo consultor no tiene información suficiente que le permita aventurar una explicación. Por ejemplo SEDAGRO reporta en 2009 un presupuesto de menos de 1 millón de pesos en materia de equidad, y para 2010 reporta más de 50 millones, Oficialía Mayor reporta más de 90 millones en 2009, mientras que para 2010 reporta 100 mil pesos, SEDIF reporta 500 mil pesos en 2009, mientras que en 2010 reporta más de 170 millones, etcétera.

En contraste con los datos, es importante señalar (como se abundará más adelante) que en el trabajo de campo se encontró que diversas y diversos informantes manifestaron enfrentar una importante carencia de recursos para desplegar las acciones en el marco del Modelo, lo cual no se corresponde con el incremento importante de presupuesto que se muestra en los datos proporcionados por SEFIN.

¿El programa ha contribuido a que haya un aumento en la participación de las mujeres y las organizaciones de base en la toma de decisiones relacionadas con los programas y el presupuesto (como un resultado no previsto)? (planificación, asignación de recursos, implementación y monitoreo)

No, hasta ahora el Modelo no ha previsto y realizado lo necesario para incrementar la participación de las mujeres y las organizaciones sociales o civiles en la toma de decisiones relacionadas con los programas y el presupuesto público. La única forma en la cual se obtiene alguna información respecto de percepciones de las mujeres es a través de las encuestas que aplican las dependencias a las y los usuarios.



INMUZA
Instituto para las
Mujeres Zacatecanas

Las encuestas son herramientas para la obtención de información directa. Son muy útiles para conocer más acerca de ciertos problemas o necesidades vinculados con determinados temas; pero no representan mecanismos de participación para la toma de decisiones. Desde su diseño y aplicación las encuestas son definidas unilateralmente por quienes las coordinan, y la participación de las personas encuestadas se limita a responder a los cuestionamientos de quien pregunta, sin mayor posibilidad de interacción.

Adicional a lo anterior está el hecho de que las encuestas se aplican únicamente a una muestra representativa de las y los usuarios [definida tanto en tamaño como en mecánica de selección por las dependencias] por lo cual no está abierta la posibilidad de participación del conjunto de las mujeres, ni a nivel personal ni organizadas.

3) EFICIENCIA

En la dimensión de eficiencia se valora la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados (resultados alcanzados) y los insumos o recursos utilizados. En este caso específico interesó valorar si la cantidad de recursos financieros y humanos puestos a disposición para la implementación del modelo han sido adecuados para alcanzar los resultados esperados.

- **¿Los recursos financieros destinados a la implementación, seguimiento y evaluación del MEGGEZ son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?**

No, como ha sido señalado en el apartado de eficacia, la falta de presupuesto limitó la efectiva implementación del Modelo. El punto 7.1.3.3. *Presupuesto del Modelo*, establece con toda precisión que las dependencias deben “Considerar dentro de su presupuesto anual los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a este modelo”⁸⁴. Sin embargo, en la mayoría de dependencias no se asignó un recurso específico para el desarrollo del Modelo.

También se observaron casos en los cuales habiendo recursos etiquetados, en la práctica no fueron respetados. El Comité no contaba con facultades para decidir sobre su utilización, y se desconoció su aplicación.

Con excepción de algunos (pocos) casos en los que se afirmó que el Comité solicitó y le otorgaron recursos para la aplicación del MEGGEZ, la mayoría de las personas entrevistadas o que participaron en los grupos focales señalaron que no se facilitaron recursos financieros específicos para llevar cabo las acciones del Modelo.

“...Aunque se presupuestó dinero para el Modelo no se nos dio. Y para este año hay muy poco, usted sabe que sin dinero esto no es un compromiso institucional. En relación a dinero, lo hemos hecho con nuestros propios recursos y para 2011 va para igual sino es que hasta peor. [...] Son pocos y no queda muy claro dónde están”. (Entrevista)

“...nos enfrentamos a la dificultad del presupuesto, porque no hay un presupuesto etiquetado para realizar acciones”. (Grupo Focal M2)

⁸⁴ Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas

“[¿les dieron recursos específicos?] No, para nada, tuvimos que tomar del mismo presupuesto de la dependencia. Por eso es que no alcanzamos [¿son insuficientes?] exacto, o sea nunca, incluso la instrucción era de que de los recursos que tú tienes de ahí a partieras, ahora sí que un gajito de esa pastel para lo del Modelo”. (Entrevista)

“...con el mismo recurso que hemos tenido, hemos sacado la chamba, en el sentido de que el Modelo pide que hay que determinar ciertos recursos para esas acciones o ciertas políticas, en el caso de nosotros no, con el mismo presupuesto de todos los años, con las mismas personas. En el caso de nosotros los 8 ó 9 millones de capacitación nada más le dimos un enfoque diferente, pero es el mismo dinero, no pedimos cosas de más [...]”.(Entrevista)

“...no tuvo presupuesto, todo era con apoyo interior de las direcciones, etc. para este siguiente año pues ya lo tendremos ya está planeado y ya está puesto en el ante proyecto”. (Entrevista)

“[nos decían] “no es necesario que haya recursos”, es cierto, puedo traer a un capacitador que me lo de gratis, puedo poner el taller en un sala del propio instituto...pero para un café no había, para lista de asistencia, para hojas, no teníamos presupuesto para nada de eso, andamos pidiendo, no es imposible, pero yo creo que funcionarían mejor las cosas si se armara un presupuesto, fueron algunas de las experiencias que tuvimos. (Grupo Focal V1)

Asimismo, la información generada en el trabajo de campo muestra como las resistencias al tema de género o falta de convicción por parte de algunas y algunos directivos de las dependencias representó un factor que jugó en contra de la disponibilidad de recursos para el Modelo.

“Aquí el problema del modelo es que cuando hay problemas de recorte presupuestal, se toma como no prioritario y es el primero que se corta, en ese sentido sería importante que los recursos para el modelo tuvieran el carácter de irreductibles, porque si no va a ser la primer tentación a “meterle tijera”. (Grupo Focal V2)

“Se pugnaba para que hubiera un presupuesto para difusión, capacitación; nosotros en la directora administrativa, para este año dos mil diez, puso una partida para el modelo de equidad, ya se aceptó, pero nunca lo pudo aplicar, la dependencia que otorga el dinero dijo: ‘eso no existe, o sea es una utopía, eso no lo vas a gastar, ¿eh?’. Todos los programas que había, todas las políticas, no se pudieron terminar, porque a pesar de que había presupuesto, para este año no lo autorizaron a ejercerlo” (Grupo Focal V2)

Si bien la mayoría de los Comités, como responsables de la implementación del Modelo, funcionaron y lograron la certificación de sus dependencias, pese a las limitaciones financieras, lo cierto es que se vieron comprometidos los resultados y efectos esperados.

La falta de disponibilidad de recursos además de limitar la capacidad de operación de los Comités condicionó también el tipo de acciones o políticas de igualdad que se realizaron. En algunos casos impidió la ejecución de acciones que las dependencias definieron en el Programa Anual y en otros acotó la selección de acciones que resultaban más pertinentes y adecuadas para abonar a los objetivos del Modelo.

“No pudimos hacer muchas acciones... porque no tenemos dinero, no teníamos, ya ni, para... surtir lo de hojas y eso. Imagínense, menos para hacer trípticos. Porque muchos de los usuarios no sabían que iba a ser trípticos y gacetas, entonces no teníamos dinero para nada. Entonces, implementamos políticas... que no implicaran gasto, porque no teníamos de donde. Como éramos nuevas en la certificación no había presupuesto para el Comité. Entonces no se nos dio apoyo al Comité, económico de nada, ni siquiera pudimos mandarnos hacer una playera para la certificación para ir todas uniformadas”. (Grupo Focal M3)

Entonces, llegamos a un punto, por ejemplo, en la coordinadora administrativa no daba las capacitaciones porque no tenían... a quien contratábamos, no había presupuesto”. (Grupo Focal M3)

“Nosotros por ejemplo tenemos un programa anual, que presupuestamos nuestras actividades y acciones, y dentro del Modelo de Equidad de Género hubo otras acciones que no estaban en el POA y mucho menos en el presupuesto y aunque quisiéramos implementarlas, no había recursos económicos para poderlas lograr” (Grupo Focal V1)

La falta de claridad en la disponibilidad efectiva de recursos para el Modelo cuestiona la relevancia e institucionalidad de esta política en el Gobierno del Estado, pues una acción de esta envergadura sin la consecuente seguridad en la asignación presupuestal, es incierta y volátil.

El proceso de implementación del Modelo requiere, sobre todo en las primeras etapas, de la asignación de nuevos recursos financieros que faciliten la formación de capacidades para su adopción y el desarrollo de acciones específicas orientadas a la equidad de género.

En el trabajo en campo, algunas personas informantes mostraron su nivel de compromiso con el Modelo, y la convicción de poder obtener logros sin necesidad de presupuesto específico,

“haciendo las cosas de otra manera”. Sin embargo, el avance en la transversalidad e institucionalización de la perspectiva de género implica la transformación de las **formas** de hacer política pública, lo que repercute en la **forma** de utilizar el presupuesto, y en este proceso cobra relevancia que en las primeras etapas de implementación de la política se destinen recursos particulares, tanto para garantizar la capacidad de operación de las áreas técnicas responsables de coordinar el proceso, como para asegurar la adopción de las acciones estratégicas, tanto a nivel interno como externo.

“...el modelo es sumamente limitado, excesivamente limitado [porque] esto no se ha convertido en una política de estado... mientras haya dependencias que puedan tener la posibilidad de tener un presupuesto para aplicar el modelo [y otras no]... no hay una coordinación estatal del modelo de equidad de género...” (Grupo Focal V1)

- **¿Los recursos humanos destinados a la implementación, seguimiento y evaluación del MEGGEZ son adecuados a la luz de los resultados alcanzados?**

No. Los recursos humanos destinados al Modelo resultaron insuficientes. Sobre este punto es preciso advertir 3 situaciones:

1. Para los integrantes del Comité las cargas de trabajo para el cumplimiento del Modelo fueron excesivas y además reprodujeron roles y estereotipo de género.
2. Pese a lo anterior, los integrantes del Comité se manifestaron convencidos de haber logrado cambios en la cultura organizacional de las dependencias.
3. No existió ningún recurso humano, ni al interior ni al exterior de las dependencias, que estuviera lo suficientemente capacitado y sensibilizado para guiar el proceso de planeación, aplicación y seguimiento de políticas públicas con perspectiva de género.

Existe la percepción en algunos integrantes de Comités de que los recursos humanos destinados al Modelo fueron adecuados en tanto lograron la certificación, así como algunos resultados positivos para la equidad al interior de las dependencias. No obstante, las condiciones y las circunstancias en las que operaron generaron estrés, saturación, enfermedad, así como problemas de incumplimiento de responsabilidad laboral, todo lo cual resultó incongruente con los objetivos mismos del Modelo y comprometió la calidad y profundidad de los resultados alcanzados.

La primera de las razones y la más mencionada durante el trabajo en campo, consiste en que los Comités se integraron por personal de la dependencia con otra serie de funciones asignadas, de manera que el trabajo que cada una y uno de ellos realizó para el cumplimiento del Modelo se sumó a su carga de trabajo cotidiana, por lo que muchas veces tuvieron que trabajar doble o triple jornada, sobre todo en las etapas de arranque del Modelo, en las cuales el nivel de exigencia y la premura por la certificación fue muy alta.

“fue trabajar muy fuerte, porque, si sábado, si domingos, si a medianoche, bueno logramos esa certificación, hubo la motivación aparte de que había la indicación de aplicar esa política pública porque estaba establecida incluso en el Plan Estatal de Desarrollo; pues tuvimos que trabajar para lograr ese objetivo; se capacitó al personal, se les dieron las capacitaciones correspondientes y empezamos a trabajar en la implementación de acciones; nos enfrentamos a la dificultad del presupuesto, porque no hay un presupuesto etiquetado para realizar acciones”.

(Grupo Focal M2)

“Tuvimos que trabajar extras, sobre todo para la certificación. Tuvimos que trabajar el nombramiento, de; como enlaces igual, fue que fueran directores o coordinadores que tuvieran toma de decisión y las otras personas, pues, también fuimos parte de base, hay algunas gentes de base. Siempre con carga de trabajo, implico estrés. Siento que las consultorías, muchas de ellas no estaban preparadas para darnos seguimiento, porque, al menos en nuestro caso, los superamos...”. (Grupo Focal M6)

“Sin embargo, la mayoría tenemos el compromiso pero no es nada fácil en esta institución, y eso yo creo que es importante, o sea, el que tengas el compromiso del Modelo pero que también haya tanto trabajo porque como yo le digo, a pesar de que yo llevo violencia y que como le estoy diciendo, fueron horas, días, noches de trabajo, pues en otras áreas también fue así. A mí me benefició porque nos proyectamos en un programa, pero en otras áreas por supuesto que si fue, ahorita se ve que valió la pena, pero si fueron cargas de trabajo extraordinarias y les pesó por la diferencia entre sus funciones. Creo que vamos bien, ahorita ya no debe de haber tanto trabajo, ya bajo”. (Entrevista)

“...Si había un hostigamiento fuerte, muy fuerte por el hecho de ser trabajadores de confianza, pues, se supone que uno no tiene un horario establecido como los trabajadores de base o trabajadores de otro lado, de 8 a 3: 30 de la tarde. Nosotros ya traíamos una costumbre de mañana, tarde y hasta que se cumplan ciertos objetivos”. (Grupo Focal V5)

“Entonces, para nosotros fue impactante el modelo de aquí, para el Comité. Todos nos comprometimos a trabajar, fueron horas de trabajo extras [...] después de nuestro horario nos quedábamos todavía a trabajar...” (Grupo Focal V5)

“Una vez que se constituye el modelo, que comienza a verse la carga de trabajo; evidentemente, que también, hay algunas personas que comienzan o comenzamos a decir que mejor las reuniones fueran en horas de trabajo. Esto se realizó así, pero no fue suficiente, tuvimos que trabajar horas adicionales, siempre y bastantes. Hubo mucho tiempo que destinamos a esto, mucho tiempo que destinamos a la capacitación y mucho tiempo que destinamos a la discusión y análisis interno. Mire, en nuestro caso se complica porque el Modelo se convierte en un pretexto para analizar muchas cosas que están aconteciendo al interior de la dependencia”. (Grupo Focal V5)

Existieron algunos casos (pocos) en los que se contrató a una persona que únicamente se hizo cargo de atender cuestiones administrativas relativas al Modelo. En ellos se observa la percepción de que el trabajo fluyó de manera más eficiente y no generó tanta saturación.

“contrataron a una persona, que es como el apoyo del Comité, ella tenía que hacer todos los documentos, o sea ella lo único que hacía, era el modelo de equidad... entonces sí, esa persona ayudó mucho a que las cosas fluyeran más rápido, porque ella se encargaba sólo del modelo, nos presionaba, nos decía, nos platicaba, a todo mundo nos traía como locos” (Grupo Focal M2)

“Nosotros no tuvimos, tampoco complicación de estarnos horas extras. Todas las capacitaciones y todo fue en nuestro horario” (Grupo Focal V5)

Una consecuencia no prevista ocasionada por la saturación del trabajo en los Comités y la resistencia de los varones a los temas de género, fue que en algunas dependencias el trabajo descansó inequitativamente en las mujeres que los integran. Algunos Comités se convirtieron en espacios de reproducción de inequidades y estereotipos de género.

“...cuando se empieza a constituir el Comité, como la institución es muy grande y tiene muchas áreas, nuestro Comité cayó en el extremo de ser demasiado grande [...] se pensó que estuvieran los responsables de las áreas...[para que] pudieran bajar las ideas... yo esperaba una reacción de mayor compromiso de los varones, en las mujeres tuvimos mucha convicción la mayoría...Entre los compañeros varones había unos que nos daban la suave, otros que se burlaban y otros que, definitivamente, se resistían, e incluso nos llegaban a poner de ejemplo que ellos también vivían violencia” (Grupo Focal M4)

“...al interior del Comité algunas veces comentábamos, bueno, las mujeres, que éramos las que estábamos trabajando en su momento en el Comité y, decíamos nosotros estamos luchando por la equidad, por la no violencia y somos las que más estamos siendo más violentadas, las que tenemos menos equidad y las que somos más discriminadas, precisamente por ser parte del Comité”. (Grupo Focal M4)

El trabajo que las mujeres integrantes de los Comités tuvieron que invertir para el cumplimiento del Modelo les ocasionó una mayor dificultad para conciliar el ámbito laboral con su vida familiar, de tal suerte que cumplían doble o triple jornada de trabajo, lo cual indudablemente representa un efecto avieso contradictorio con los mismos principios y objetivos del Modelo.

“...nosotros tuvimos al inicio los mismos problemas de que a los compañeros no les gustaba el modelo, esto era un asunto feminista, pasábamos y nos catalogaban como ‘ahí van los de equidad y género’ y ‘ay, ahí vienes con tu información’ y las personas que estaban en el Comité, la mayoría eran jefas de familia, entonces, cuando nos quedábamos hasta tarde ‘mi hijo no ha comido’ ‘mi hijo no ha cenado’...y ya se quería ir porque le estaba pagando a la niñera. También, entre nosotros hubo como cierto conflicto de que, también, era una agresión a nosotros...” (Grupo Focal M4)

Tanto mujeres como hombres integrantes de los Comités sintieron en algunos casos que su participación en los mismos generó situaciones de discriminación y violencia laboral, tanto por las cargas de trabajo extenuantes a las que se enfrentaron, como por las resistencias culturales al género del resto de las y los compañeros de trabajo.

“...desde un principio que se inició el modelo, hay como 3 dependencias, no lo aceptan, sobre todo a los hombres. También a mí, mis compañeros que están ahí, me hostigan y me dicen que el modelo no sirve para nada, y muchas más...” (Grupo Focal M4)

“Entonces, yo le veo por el lado positivo, pero tiempo; dedicación; retos; simulacros, de varones que decían que sí pero sabemos que son más misóginos que qué cosa, desde ciertas autoridades, direcciones; yo creo que sí hay que ser muy honestas; no es fácil, sin embargo fue una iniciativa muy positiva de la gobernadora. Entonces, para mí sí significó y significa todavía tiempo, algunos retos por parte de algunas personas que también con, pues con cierta verdad, nos dicen que sí puede ser esto un simulacro; hay mucho escepticismo” (Entrevista)

“...aprendimos algunos términos, el que más recordamos es el de “violencia laboral”, porque entonces [formar parte del Comité] se convirtió, literalmente en violencia laboral...” (Grupo Focal V3)

La saturación de trabajo propició además un proceso de hartazgo entre las y los integrantes de los Comités:

“hasta decíamos, ya basta de equidad y género. Teníamos semanas tras semanas horas de trabajo”.
(Grupo Focal V5)

Un elemento adicional que suscitó tensión y saturación de trabajo en los Comités fue el traslape de funciones con áreas administrativas encargadas de la gestión de recursos humanos. Algunos de los y las integrantes de los Comités no consideran conveniente que sean ellos y ellas, como personal de la dependencia, quienes resuelvan los casos de violencia, hostigamiento y acoso en el ámbito laboral.

“donde sí veo problemas es a nivel interno [...] hay que repensar la forma en que actúa el Comité, los Comités; primero porque yo siento que sí hay un traslape entre la actividad del Comité y lo que son las áreas administrativas... De atribuciones, porque si uno entra al reglamento interior y lo que se supone que son atributos del Comité, muchos ya están establecidos para las áreas administrativas. Entonces a nivel interno creo que sí hay un traslape en esas actividades; la otra, el hecho de que el Comité digamos, juzgue o determine la existencia o no de problemas, por ejemplo de violencia o de acoso, cuando el propio Comité es parte integrante de la dependencia genera problemas, genera suspicacias de qué tanto fue justa la conclusión a la que llegó sobre tal o cual caso” (Grupo Focal V3)

La inclusión de requisitos orientados a la transformación de las condiciones laborales más favorables para la equidad ocasionó, por un lado falta de claridad en las funciones específicas del Comité y su vinculación con el sindicato; por el otro, que los y las trabajadoras lo percibieran como un espacio en el que podían demandar mejores condiciones de trabajo en términos de infraestructura, lo cual escapa a las atribuciones del Comité y causa mayor saturación.

“Cuando se implemento el modelo de equidad y género, vieran la oportunidad de que, mmm... ahí se impulsaran algunas mejoras en diferentes ámbitos de la vida laboral. Esto nos llevó, por ejemplo, a discusiones, incluso, con el sindicato. Tuvimos que estar en reuniones con todo el personal del instituto de cultura física y deporte, estando presente el sindicato, contrastando puntos de vista

para visualizar cuales eran las funciones que podíamos tener nosotros como Comité de equidad y género y lo que competía al sindicato particularmente...”(Grupo Focal V5)

“Miren, el modelo, no se su percepción; se plantea como un modelo de calidad. Entonces incide en muchos ámbitos de la vida laboral, lógicamente las personas que sentían que sus condiciones de trabajo no eran las idóneas, ahí, vieron la posibilidad de que se les dotara, por ejemplo, de equipos, de uniformes. (Grupo Focal V5)

Uno de los aspectos fundamentales para incorporar el enfoque de género en el quehacer de las instituciones públicas consiste en disponer de recursos humanos capacitados y sensibilizados en género, sobretodo, dentro de las personas integrantes de los Comités. Sin embargo como ya fue señalado en apartados anteriores, éste es uno de los aspectos con mayores debilidades. Lo que repercutió en que el recurso humano destinado a que la operación del Modelo no contará con las capacidades suficientes para ejercer su papel de manera idónea.

Un aspecto más relacionado con los recursos humanos necesarios para el Modelo, es el requisito de que formalmente las y los titulares o directivos de las áreas deben de formar parte de los mismos, responsabilidad que en los hechos, como ha sido documentado en apartados anteriores, en la mayoría de los casos, fue delegada a personal operativo sin capacidad de decisión, lo cual, además de comprometer los resultados fue un factor más de presión en la dinámica de los Comités.

La ineficiencia en la estrategia de asegurar los recursos humanos suficientes, adecuados y capacitados para garantizar la implementación y seguimiento del Modelo se hace evidente con los cambios actuales en la administración pública del Estado, puesto que no se previeron los criterios y condiciones necesarias para que la salida de los titulares o directivos no afectara la permanencia del Modelo. De ello se abundará en la dimensión de Sostenibilidad.

4) SOSTENIBILIDAD:

El análisis de este eje cobra especial relevancia al ser una dimensión que integra varios de los hallazgos analizados anteriormente. Es decir, su valoración se encuentra condicionada, en gran medida, al cumplimiento de los requisitos que sostienen al diseño e implementación del MEGGEZ y a la manera como se cumplieron, lo cual la vincula directamente con las dimensiones de eficacia y eficiencia.

Como fue descrito en la presentación de la investigación, la noción de sostenibilidad debe ser entendida como un proceso presente en todas las etapas del MEGGEZ y que contribuye sistemáticamente y en correlación con otros factores, a institucionalizar la perspectiva de género dentro del quehacer de las instituciones públicas.

En este sentido, más que una etapa o elemento fijo dentro de una estrategia general, la sostenibilidad implica ponderar todos los elementos que en interacción favorecen la incorporación del enfoque de género tanto en las prácticas y rutinas del quehacer público, como en el marco legal y normativo de las dependencias que han adoptado el Modelo.

Uno de los requisitos centrales para generar las condiciones que garanticen la sostenibilidad del Modelo es pasar de los compromisos individuales necesarios para su puesta en marcha, a su anclaje organizacional, sostenido de manera eficaz en el tiempo e integrado a las rutinas organizacionales, independientemente de las coyunturas políticas o de cambio de gobierno. Este aspecto cobra especial relevancia dada la coyuntura en la cual se realizó la presente evaluación. El cambio en el escenario político del Gobierno del Estado de Zacatecas abre una serie de oportunidades para analizar las posibilidades de permanencia del Modelo en lo referente a la voluntad política expresada al más alto nivel.

Tomando en cuenta estos aspectos, la valoración global de esta dimensión implicará la respuesta a preguntas específicas, así como el análisis de las respuestas elaboradas a preguntas que se incluyen en las otras dimensiones. El supuesto que está detrás es que una estrategia de intervención como lo es el MEGGEZ asegura la institucionalización de la política pública de género cuando todos estos criterios están operando, con distintos niveles de profundidad durante el

proceso. Es decir, la sostenibilidad está vinculada a la eficacia, eficiencia, diseño y apropiación del mismo Modelo.

Las fuentes de información que constituyen el soporte del análisis de este eje se basan en el trabajo de gabinete a partir de la revisión de los documentos conceptuales, normativos y rectores del Modelo, los sistemas de seguimiento y evaluación general y de cada dependencia, los Manuales de Equidad y el trabajo de campo con las entrevistas a profundidad y los grupos focales con las personas que participaron directamente en la implementación, los y las integrantes de los Comités de Género en las dependencias así como funcionarios y funcionarias del INMUZA.

Es importante señalar que el análisis exige un contraste de la información, sobre todo porque el proceso de evaluación del MEGGEZ se funda en aspectos cuantitativos y cualitativos que se complementan, pero que a la vez dan cuenta de la distancia que existe entre los criterios formales y la práctica que envuelve las iniciativas de género. Como veremos, la evidencia documental que atestigua el cumplimiento de los requisitos del Modelo y que es parte de la sostenibilidad de una política como ésta, no conduce necesariamente al desarrollo de cambios sostenidos en los procedimientos de las dependencias. Y es en este punto donde cobra especial relevancia analizar aquellos factores que están en juego y que sólo son visibles a través de la opinión, percepción y experiencia de los actores involucrados.

El análisis de la información se realizó atendiendo a las preguntas guías establecidas para cada eje como se describe a continuación:

¿Es adecuada la estructura institucional y gestión del programa (regional) para el logro de los resultados del MEGGEZ? (¿El Modelo incluye claramente las atribuciones, condiciones, incentivos y sanciones para que el Comité ejerza su mandato?)

En los criterios expuestos en el MEGGEZ se estipula que cada instancia de Gobierno del Estado deberá integrar un Comité de Equidad de Género responsable del cumplimiento de los requisitos del modelo. Su conformación debe incluir a la o el Titular de la entidad, las o los responsables de las áreas administrativas, de estadística y de planeación o las funciones relacionadas con dichas actividades. Así mismo, su nombramiento debe ser oficial.

Del análisis de la estructura organizacional competente que permita el desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del modelo de equidad de género (dimensión eficacia-Matriz Global), se observa que la mayoría de las dependencias cuentan con un organigrama en el que no se formaliza al Comité de Equidad de Género como una unidad, área o estructura específica dentro de la organización. De igual forma, en la documentación revisada de las dependencias no se incluye las áreas que lo integran, lo que tiene efectos negativos en los procesos de cambio administrativo ya que no asegura una estabilidad y soporte institucional que le dé sustentabilidad al funcionamiento del Comité.

Como fue expuesto en el análisis de la dimensión de Eficacia, otro aspecto importante que surge de la revisión documental es que no se contempla una vinculación entre el puesto y perfil de quienes integran el Comité, por lo cual no es posible valorar las habilidades y competencias necesarias del personal que lo integra en beneficio del desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del Modelo. Es importante notar que sólo en dos dependencias se contó con un documento en el que se informa al personal sus derechos y responsabilidades; y solo en tres se mostró un documento que comunica al personal acerca de las responsabilidades y autoridades definidas, tanto en la implementación del Modelo como para el trabajo diario (Ver ANEXO VIII Matriz cumplimiento).

De la información entregada por las dependencias se desprende que el requisito de conformación del Comité fue cumplido por todas las dependencias que adoptaron el MEGGEZ. Es decir, existió formalización en la integración de los Comités de Género. La mayoría contó en su integración con la participación de los titulares de las entidades y con los responsables de las áreas administrativas, de estadística y planeación. Así como en la mayoría de los casos se contó con un/a coordinador/a designada. Es decir, de 31 dependencias, hay evidencia que 22 de ellas nombraron a un coordinador del Comité.

Dicho coordinador tiene por responsabilidad de informar periódicamente a la o el Titular del cumplimiento con la política de Equidad de Género y los requisitos del modelo, estudiar, analizar, diagnosticar y denunciar situaciones de violencia laboral y discriminación en la organización, programar y asegurar la ejecución de auditorías internas para verificar el cumplimiento con los requisitos del modelo de equidad de género y publicar el nombramiento del Comité de Equidad de Género y de la persona Coordinador(a) a todo el personal de la organización.

Así definidas, estas atribuciones significaron en algunos casos una suerte de superposición con las funciones que desempeñan otras áreas dentro de las dependencias, ya sea la dirección de recursos humanos e incluso el mismo sindicato. La experiencia de algunas dependencias es significativa en este sentido, y a través de las entrevistas y grupos focales se pudo profundizar en este aspecto, principalmente en lo referente a las políticas internas de atención al hostigamiento y acoso sexual, implementadas gracias a la adopción del MEGGEZ. En algunos casos se advierten excesivas atribuciones del Comité que no contemplan en el diseño y por otro lado, las que sí aparecen no tienen fuerza vinculante o capacidad de ejercerlas de manera formal.

Como se desprende de las entrevistas, las atribuciones del Comité para ejercer su mandato no están claramente definidas, y sostienen que su capacidad de actuación depende de la voluntad política de los titulares de la institución, quienes otorgan el respaldo necesario para que el Comité realice las actividades comprendidas en el Modelo.

Una de las causas de que los Comités no cuenten con las condiciones adecuadas para ejercer su mandato es por la falta de institucionalización del mismo, es decir, no existe un documento normativo en el que se reconozcan sus decisiones como vinculantes respecto de lo que se hace en el conjunto de las áreas de las dependencias. Las y los entrevistados afirman que es una cuestión de voluntad política ya que aunque en el MEGGEZ se definen claramente las tareas que deben desarrollar los integrantes del Comité, sus decisiones sólo son atendidas cuando obedecen al mandato del o la Titular de la dependencia.

Por otra parte, como ha sido mostrado en apartados anteriores, aunque en el Modelo se establece que los integrantes del Comité debían ser mandos directivos, quienes lo operaban era personal de base que no tenía capacidad de decisión.

Por su parte, como está claramente mostrado en el análisis del eje de Eficacia, las acciones internas significaron también una sobrecarga de trabajo para las y los integrantes del Comité. El diseño del Modelo carece de los límites que fijen claramente las competencias y atribuciones de cada área en las dependencias y de la capacidad del Comité para darle una salida institucional.

La información producida por los grupos y las entrevistas advierte que las acciones internas relacionadas con temas de hostigamiento y acoso fueron las que presentaron los mayores problemas dada la interpretación y uso de la queja. De ello se desprende la necesidad de que las

funciones y atribuciones de los Comités estén reglamentadas, así como la designación de su coordinador e integrantes.

“Lo que pasa es que no distinguían bien ¿cuál era la cosa? ¿cuál era el hostigamiento? Entonces cualquier situación que les, por ejemplo, los jefes: “sabes que, ocupo esta información”, o sea ya sentían que los estaban violentando. O si hacían mal las cosas, o sea haz bien tu trabajo, sentían que ya los estaban violentando. Entonces, si en ese caso, fue muy difícil para nosotros porque, pues toda la gente... (Grupo Focal V5)

Esta información se contrasta con la que surge de la revisión documental de las dependencias en relación a la existencia de un mecanismo para identificar, analizar y atender las situaciones de hostigamiento y acoso sexual en la organización. En 29 dependencias sí cuentan con este mecanismo (Ver dimensión de Eficacia-Matriz Cumplimiento), sin embargo, en la práctica, la información que surge de las entrevistas y grupos focales está referida a la discrecionalidad con la que muchas veces se dio solución a este tipo de situaciones y el papel que le tocó cumplir a los Comités como árbitros “morales” dentro de las dependencias.

Como se expresa en las siguientes citas, y fue mostrado también en apartados anteriores, los efectos no esperados de la implementación dan cuenta de la existencia de un choque de atribuciones con otras áreas en algunas dependencias principalmente por temas relacionados con el acoso.

“yo pienso, y ya con base al enfoque que me ha dado el modelo, que la mayor parte de la violencia al interior de las dependencias, no es una violencia que tenga su origen en el género, no es una violencia por ejemplo, contra la mujer, por el hecho de ser mujer [...] Es que plantea la violencia laboral en general, y yo pienso que sí es la violencia laboral en general; entonces hay un ochenta por ciento, noventa por ciento de esa violencia que no es propiamente de género, pero que sin embargo el Comité tiene que tratarla por cómo está el modelo; entonces yo si pienso que hay muchas partes que exceden...(Grupo Focal V3)

“Es que mucho de lo que está haciendo modelo, y es donde digo que hay cierto traslape, es lo que por atribuciones le corresponde al área de recursos humanos, sobre todo las políticas internas... (Grupo Focal V3)

Otra fuente de conflicto en términos de atribuciones se relaciona con las dependencias que por sus características particulares tienen funciones administrativas vinculadas tanto con la

federación, como con el Estado y los Municipios. En particular destaca el caso de la Secretaría de Salud del Estado quien se enfrentó a una serie de obstáculos normativos y procedimentales relativos a la capacidad de implementación del Modelo y las resistencias de carácter legal a la que se enfrentaba.

“...algunos servicios de salud se toparon con ciertas, no dificultades, pero no fue tan fácil estos requisitos en una institución que tiene mucho que ver a nivel federal como a nivel estatal, entonces, la mayoría de las instituciones de gobierno del Estado son netamente de gobierno, pero los servicios de salud es federal y estatal, entonces hay unas normatividades que no es tan fácil hacer modificaciones al interior del Estado, sino también tendrían que llevar un proceso con el visto bueno de nuestra instancia federal que es la Secretaría de Salud de México...” (Entrevista Secretaría de Salud)

El mismo nivel, pero referido a la información obtenida de los diagnósticos externos, encontramos el caso de la Secretaría de Obras Públicas, que en términos de servicio comparte con la Federación muchos aspectos de la política pública y que en la operación del Modelo significaron un doble esfuerzo por delimitar.

Ahora bien, volviendo a los requisitos del Modelo en relación a la conformación de los Comités, el análisis integrado de la información da cuenta de una diferencia sustancial entre la información que se desprende del análisis documental y el que es arrojado por las entrevistas y grupos focales.

Como ha sido informado, la integración de los Comités se caracterizó por simulación en el cumplimiento de los requisitos del Modelo. Es decir, al no darle la importancia requerida, los Secretarios o titulares de las dependencias designaron a otro funcionario de menor rango para ser parte del Comité.

Existe acuerdo en señalar que los Comités que no contaron con el apoyo directo y constante del titular no tuvieron la fuerza suficiente para cumplir con los objetivos del Modelo. En los hechos la injerencia que pueda tener el Comité en la difusión e implementación del Modelo no dependía tanto de su trabajo como de la voluntad e interés del titular.

Sólo en casos excepcionales el o la titular estuvo involucrado en todo el proceso de implementación del Modelo, en estos casos más allá de acatar el mandato emitido por la titular

del Ejecutivo, los mandos superiores comprometidos acogieron positivamente la iniciativa y apoyaron en la gestión del Comité.

Un hallazgo negativo no esperado se refiere a los cambios internos de los integrantes y los problemas que ello genera debido al desconocimiento y falta de preparación de los nuevos miembros en relación al tema de género y a la parte de la gestión del Modelo. No existe programada formalmente la posibilidad de volver a formarlos, por tanto hay desconocimiento y falta de capacidad para manejar las políticas internas y externas que el programa de acción de la dependencia se ha propuesto. Este hecho se ha agudizado durante los últimos meses debido al cambio de administración.

“... tuvimos cambios en el transcurso del año porque vimos que hubo gente que no se quiso involucrar, entonces hacíamos la sustitución para apoyarnos. De hecho somos un Comité grande de 15, 16 personas, entonces la asistencia normal era de alrededor de 10 personas las que iban a las reuniones (...) éramos el 60 % mujeres y 40 hombres (y de las que asistían regularmente ¿eran más mujeres, más hombres o era igual?) Era igual, bueno un poquito más las mujeres, las que asistían más (Entrevista)

Como ya lo señalamos, una de las causas que explica este hecho es que el diseño del MEGGEZ finca la estructura del Comité en base a puesto y no en los perfiles óptimos para el buen cumplimiento de los requisitos.

“...recién acabamos de tener el cambio de la administración de gobierno y propiamente los lugares del Comité están ligados a las direcciones de la estructura de la Secretaría ha habido hasta el momento 2-3 cambios de los 14 que integramos el Comité, eso ha complicado un poquito porque tenemos que darle la inducción a los que integramos el modelo, de lo que ha pasado desde el 2007, de los diagnósticos del 2009, entonces empaparlos y empezar a establecer las acciones internas y externas que tenemos para 2010 (...) (Entrevista)

Este hallazgo cobra especial relevancia para la sostenibilidad del Modelo. La permanencia de los Comités como estructura dentro de las dependencias, dado el contexto de transición política actual, ha sido un factor que en la percepción de los integrantes de los Comités, se torna significativa, generando incertidumbre e inseguridad sobre la viabilidad de las actividades que ya se han planificado.

“...en marzo, abril más o menos, y ya se viene todo el proceso de entrega recepción, y luego ya el nuevo equipo, y el nuevo equipo yo no lo veo así, como que venga sensibilizado para las cuestiones de equidad. Sí, entonces incluso hace poquito en una reunión yo comente que teníamos, ya les dije, se les hizo mucha gente. Pero tampoco no hay ninguna indicación por parte de los nuevos jefes, como se va a trabajar, como se va a estructurar. Te digo nada mas lo estoy cuidando ahí que no se apague la velita” (Entrevista)

“hemos tenido dos reuniones en lo que va de este nuevo gobierno; la última que fue antier, comentábamos precisamente eso, decíamos: “bueno compañeros, ¿qué va a pasar?”, yo en lo personal, me pidieron un informe, no recuerdo en este momento de qué era el informe, pero, tuve que estudiar las líneas generales que trae el nuevo gobierno; y estas líneas generales, que son cinco, no vienen nada de equidad o del modelo, como el gobierno anterior, entonces le preguntábamos a la coordinadora: “bueno compañera, entonces, ¿qué va a pasar con esto?” (Grupo Focal M1)

En efecto, en base a la información obtenida de las entrevistas y grupos focales se detectó que varios de los Comités se encuentran actualmente paralizados en sus funciones por falta de personal que los integre a raíz de la salida de algunos funcionarios por el cambio de administración. Al desconocer el funcionamiento del MEGGEZ y debido a la falta de una directriz clara de parte de la nueva administración, las nuevas autoridades y titulares de las dependencias han tenido una actitud cauta en el nombramiento de los nuevos integrantes de los Comités. Por lo anterior varios de ellos se encuentran acéfalos o sólo con un número reducido funcionarios que lo integran.

“...por ejemplo acaban de iniciar con una capacitación que a nosotros como Secretaria nos tiene fuera de onda, ¿en qué sentido? de que pues de repente se va a crear la agencia económica de las mujeres bien, perdón ¿pero qué es eso?, no sabemos qué es eso y te llega le oficio y ya vete a la capacitación. Pero ¿qué es eso? Y de repente, pero es que desarrollo económico como es, este una parte económico ustedes son cabeza de sector, ustedes inviten, pero invito ¿a qué?, o sea mi Secretario no lo conoce, mi Subsecretaria no lo conoce, Yo tampoco lo conozco (Entrevista).

El proceso de cambio de administración, con la práctica que lo acompaña de cambio en el personal, ha tenido efectos visibles en la permanencia y trabajo de los Comités, que aunado a la inexistencia de una instrucción clara de las máximas autoridades de Gobierno sobre la continuidad del Modelo, ha ocasionado que en varios casos se encuentren detenidos por falta de personal.

“Ya hubo desintegración por esto de los cambios. Ya muchos del Comité, por ejemplo, la coordinadora del Comité ya no está, el enlace tampoco, el de comunicación social tampoco; entonces si se desintegro mucho el Comité y, ahorita, ya no sabemos ni quien va a seguir, o quien nos va a suplir...”(Grupo Focal M3)

“Dentro del Comité se integraron 7 hombres, 4 mujeres. También de esos 4 hombres por el cambio de administración pública, ya no están los compañeros que integraban y seguramente que habrá que reorganizar el Comité para poder ejecutar las actividades que nos faltan. (Grupo Focal M3)

“No podemos reinstalar el Comité hasta que no existan los nombramientos correspondientes. Porque, básicamente, el organigrama seguiría con las mismas personas, Subsecretarios y Directores. (Grupo Focal M3)

Por otro lado, hay que agregar que este factor se interrelaciona con el hecho que en el diseño del Modelo no se previó de un mecanismo de traspaso de mando que asegurará que la información desarrollada, que es la base de las actividades programadas, así como la agenda de trabajo se mantuviera pese a los movimientos internos del personal.

No prever los efectos del cambio de administración dio como resultado que nuevamente las acciones relacionadas con el género se sostienen por la voluntad y compromiso de las personas encargadas de desarrollarlas y no forman parte de la corriente habitual de las organizaciones. Este aspecto limita su sostenibilidad e institucionalización dentro de las dependencias.

“este cambio de administración sí pone en riesgo esta situación, ojalá y a los aquí presentes nos toque trabajar en lazos comunes, mínimo para aportar lo que podamos aportar, pero porque también es un riesgo que corremos” (Grupo Focal V1)

“obviamente aquí lo fundamental yo pienso es eso: que capaciten de inmediato para que no se pierda lo que están diciendo los compañeros, que no haya una continuidad, otros que no lo están haciendo”. (Grupo Focal V1)

“...sí continúa el modelo, se están integrando nuevas personas al Comité, ahí lo que yo veo como debilidad, es que a esas persona habría que volver a capacitar; es primordial que estén involucradas en lo que es el modelo y lo que son las acciones; se hablaba de, ¿por qué afirmativas, y por qué a favor? Si son indispensables también esas acciones, de diferencias, debe haber la diferencia...(Grupo Focal M1)

“...nos vimos muy afectados por el proceso de entrega-recepción, se paró totalmente el modelo, la verdad que ahorita estamos un poco sueltos, pues incluso no hay titular de INMUZA ahorita y ellos llevan la coordinación del modelo a nivel estatal. Yo siento que el modelo inició y todos hemos tenido disposición desde el principio, hicimos acciones: el plan vacacional, capacitaciones a mujeres y a hombres, pero nos vimos afectados, ahorita hemos no hecho ninguna actividad del modelo, estamos en procesos de cambio, hay algunas áreas de la dependencia sin titulares, por lo que el Comité no está bien definido aún (Entrevista)

La falta de atribuciones de los Comités también es un factor que confirma que en los hechos no se cuentan con los elementos suficientes para garantizar que el Comité conserve y traspase de manera eficiente los insumos y documentos que aseguren la sostenibilidad del Modelo dentro de las dependencias.

Como se desprende de la información de las entrevistas y grupos focales, la mayoría de los integrantes del los Comités son personal de confianza, que dado su estatus laboral son susceptibles de mayor movilidad laboral en los cambios de administración de gobierno. Éste aspecto no fue considerado en el diseño del Modelo.

“Yo siento que, en esta ocasión, me toco venir a mí a participar, en el sentido de, por los posibles cambios que pudiera haber y no perder la continuidad. Entonces, como se supone que yo soy la que me a quedar por ser de base... yo creo que nadie somos seguros, ¿verdad? Pero si llevamos un poquito más de ventaja los que somos de base. Entonces, yo siento que por eso me invitaron a participar el día de hoy (Grupo Focal M3).

“Ahora la estructura que propusieron para este nuevo sexenio hay una subsecretaria intermedia, entonces la verdad yo con el Secretario pocas veces interactuó, casi lo veo en reuniones o lo veo poquísimas veces, o que me lo encuentro en el pasillo. Y con la subsecretaria, yo no la veo muy convencida y muy comprometida, honestamente. Porque para empezar quitó el horario corrido y fue decisión de ella, en segundo lugar esta así, como ha sido que capacitación de lo de equidad de género, que el Comité, si la expresión es así este “ay que flojera, o sea eso no nos deja nada, no es productivo”. Entonces yo no veo..., pero de él no puedo decirlo” (Entrevista)

¿El diseño y aplicación del modelo actúa en sinergia con la estructura de las dependencias de gobierno?

En primer lugar es preciso reconocer que la estructura gubernamental de la administración pública mexicana es altamente jerárquica, autoritaria y con una valoración particular de las cualidades que

definen a la masculinidad hegemónica. Es sobre esta estructura, que condensa una serie de dinámicas, valores y formas de trabajo que tiene un componente de género y a la vez una dinámica organizacional propia, que se planificó implementar el MEGGEZ.

El MEGGEZ está basado en los principios de gestión de calidad, que a través de la certificación otorga un reconocimiento al grado de cumplimiento de las dependencias por su adopción y puesta en marcha. Concretamente en este caso, se busca acreditar el desarrollo de acciones tendientes a disminuir las brechas de género al interior y exterior de las dependencias.

Con base en este panorama resulta evidente que tanto en el diseño como en la implementación del Modelo no se consideró estratégicamente producir una interacción positiva entre estas dos formas de entender la administración pública. Y ello fue así debido a que el criterio de apoyo e interés particular manifestado por la Titular del ejecutivo se convirtió en el elemento central para otorgar legitimidad al MEGGEZ.

En consecuencia, el objetivo no fue adaptar e integrar el Modelo a la administración pública como proceso dinámico y abierto a la retroalimentación, sino todo lo contrario, se trabajó en función de que la administración pública se adaptara al Modelo como un patrón rígido de procedimientos destinados a la certificación.

Como fue expuesto en apartados anteriores, se constata en las entrevistas a las y los coordinadores del Modelo, una de las principales resistencias se debió a la imposición de un programa de trabajo ya estructurado que no contó con la participación de distintos actores en su diseño y que se estableció por medio del mandato de la máxima autoridad, sin dejar espacio o margen a la opinión de las y los funcionarios públicos involucrados.

En efecto, el Modelo no se pensó como un proceso de cambio paulatino que fuese adaptado específicamente a las características de cada dependencia, tanto por su número, objetivos, población o servicios específicos, etc. El supuesto es que no importaba las características de las dependencias, pues todas debían adecuarse a los requisitos que se planteaban, bajo una lógica de estandarización de procesos, que está en el fondo de los modelos de gestión, tipo ISO9000.

Sin duda que la insuficiencia del Modelo parte de su propio diseño al no contemplar la posibilidad de adecuaciones específicas para cada dependencia o situación organizacional particular. Como ha sido visto, el diseño parte de suponer que las acciones en materia de equidad de género pueden

ser desarrolladas en todas las dependencias por igual de manera mecánica, lo cual ocasiona consecuencias negativas, pues en aras de cumplir con cada uno de los pasos o requisitos, como receta estricta e inviolable de aplicación generalizada, se pierde de vista el objetivo general por el cual le ha sido creado.

Que el Modelo no se adaptó a la realidad de la administración Pública se explica por la inexistencia de un diseño desarrollado en base a un diagnóstico certero que permitiera dar un panorama más completo de la realidad institucional en torno a la equidad y su inclusión como política pública en el Estado. En ese sentido, parte de los problemas de implementación son derivados del propio diseño del Modelo.

¿hay problemas administrativos? Sí; ¿Hay problemas de cómo los implementas? Sí; ¿Hay problemas técnicos? Sí; pero el problema desde atrás, es un problema de cultura; entonces se tuvo que haber hecho un diagnóstico previo de cuál era la situación en el gobierno para poder implementar un modelo de esa naturaleza; y con respecto al resultado de ese diagnóstico, empezarlo a introducir de una manera más adecuada, o más lógica con respecto a nuestro nivel de aceptación a este tipo de cuestiones, no hubo tal diagnóstico (Grupo Focal V2).

“Yo siento que el problema fundamental estuvo en que, era un modelo que no era modelo, sino que venía formándose como modelo; se vino a paso, venirse implementando como tal, porque había cosas que manejaba el modelo que no aplicaban, porque cada dependencia por su naturaleza, por sus funciones son diferentes; de ahí que muchas cosas no podíamos compartirnos; y más bien no buscamos la forma de compartirlo por la premura, esto fue muy carrereado, fue en corto tiempo (Grupo Focal M1).

Ahora bien, hay que puntualizar la experiencia positiva de dos Secretarías en relación a la adopción del Modelo ya que nos pueden orientar en las variables que es preciso potenciar ya que favorecen la recepción e implementación de las acciones y requisitos que acompañan al Modelo. Nos referimos a la Secretaría de Planeación y Oficialía Mayor y que se caracterizan porque integraron previamente sistemas de calidad y gestión en sus organizaciones, lo que facilitó la comprensión general del Modelo.

Así mismo, de las entrevistas se desprende que no en todas las áreas había buena disposición para aplicar el Modelo, incluso de mencionó en el trabajo de campo que había simulación, porque (sobre todo los mandos altos) en público se asumía el compromiso y en privado se burlaban y lo descalificaba. En un caso, como se ilustró en la dimensión de Eficacia, el titular de la dependencia

da la instrucción de poner el buzón de quejas, aunque le pidió a la responsable del Comité que no hubiera ninguna: "*que se ponga el buzón pero que no haya ninguna queja*".

Que en algunas áreas se presentaron mayores resistencias dependía de la voluntad política de las autoridades de la dependencia, ya que su bajo interés y compromiso era una señal negativa para el resto de la dependencia.

De este modo, la resistencia mostrada por las autoridades fue un factor que limitó la capacidad de los Comités para articularse y actuar en sinergia con el conjunto de las áreas que integran las dependencias. Pues la participación o no de las mismas, dependía de la voluntad mostrada por el Titular en turno.

Al respecto se abundó en el trabajo en campo acerca de la importancia de la sensibilización y capacitación para que todas las personas en puestos de dirección acepten el Modelo.

Otro aspecto relacionado con la implementación que no tuvo en cuenta la propia dinámica organizacional de la administración pública se relaciona con la planificación de las sesiones de capacitación y sensibilización en género, hasta los talleres formativos en aspectos relacionados con la gestión, el seguimiento, las auditorías y sobre todo la comunicación directa con las y los asesores (consultorías). De la información obtenida en las entrevistas y grupos focales se desprende una fuerte crítica ya que significó para la mayoría de los Comités una sobrecarga de trabajo y la percepción de una política impuesta, minimizando su valor agregado, y en conclusión una resistencia al propio Modelo.

"...nos encontramos con las dificultades operativas, representó más burocracia, más tiempo, más (inaudible), en nuestra opinión tuvieron una forma muy burda de presentarlo, porque nuestros conflictos iniciaron con las sesiones de trabajo introductorias, no encontrábamos coherencia entre una sesión y otra, no encontrábamos nexos entre una conferencia y otra, era una desarticulación que exasperaba, porque eran sesiones maratónicas, tiempos muertos de ausencia en nuestros trabajos...(Grupo Focal V2)

"fue la planeación para iniciar este modelo. Cuando nos dieron un curso, estaba planeado para tres días, en el centro cultural, la consultora DENEGOCIO, nos lo dio en día y medio. Somos genios pero no tanto. ...(Grupo Focal V2)

Volviendo a la referencia de las características de la administración pública, no es de extrañar que para la implementación del Modelo se recurriese constantemente a utilizar el criterio de imposición de la autoridad y la supuesta sanción que se produciría si las dependencias no adoptaban el Modelo. La figura de la Gobernadora fue puesta como el criterio de vigilancia. A través de la autoridad y de su control se esperaba que las dependencias adoptaran el modelo y en muchos casos esta estrategia funcionó debido a los significados compartidos sobre la fuerza simbólica de la autoridad. En este caso, podemos señalar que sí hubo sinergia entre las características de la cultura administrativa y la estrategia de implementación adoptada.

“...Yo entre a eso [a la implementación Modelo], ahorita ya estoy en otras funciones, pero cuando entré, entre a eso, específicamente parado el modelo... me traje a todos así, así. Teníamos que certificar porque dijo el director “sino certifico me corre la gobernadora”, entonces me dijo “usted me tiene que ayudar y vamos a certificar”. Entonces empecé hacer reuniones y empezamos a trabajar, a venderles la idea de que... diferente, yo les empezaba a decir, es que no es algo, porque de hecho ni la coordinadora tenía ni idea, o sea, ellos le dijeron “tu vas a ser la coordinadora”
(Grupo Focal M2)

Ahora bien, es preciso matizar las opiniones que surgen en torno a los efectos “perversos” de la imposición del Modelo como estrategia política para que fuera adoptado por las dependencias de gobierno. Las voces, en este sentido, provienen de las y los integrantes del INMUZA y de las entrevistas realizadas a las consultoras participantes.

El personal del INMUZA entrevistado en su mayoría participó activamente en el proceso de implementación del Modelo aunque en diversas posiciones, ya sea como coordinadores o enlaces. Coinciden en señalar que la coerción para la aplicación del Modelo mediante el mandato de la Gobernadora constituye un factor de éxito en la implementación generalizada en el conjunto de las dependencias.

La obligatoriedad de implementarlo y la penalización presupuestal para las dependencias que no lo hicieran es identificado por las entrevistadas del INMUZA como un factor de éxito que dio como resultado la implementación en 31 dependencias del sistema de gestión en Género. De no haberlo hecho así hubiera sido muy difícil concitar la libre adhesión de los titulares de las dependencias ya que por sí misma la problemática de género no se constituye en una prioridad del gobierno, aun cuando esté integrada en el Programa Estatal de Desarrollo, no forma parte de la corriente habitual de la planeación de las dependencias como política de Estado.

Además de ello, las resistencias por parte de las instancias, tanto por cuestiones culturales vinculadas a los temas de género, como por la sobrecarga de trabajo que significaba la implementación del Modelo, se superpusieron, otorgándole un grado de complejidad mayor al Modelo.

Finalmente, y como información surgida de la observación del trabajo de campo, es posible señalar que durante los cuatro años de la implementación del Modelo (desde 2007 a la fecha) el trabajo fue planificado de manera aislada en cada dependencia, es decir, tanto el INMUZA como los consultores a cargo no generaron procesos de retroalimentación entre las dependencias que posibilitaran la construcción de una idea común acerca de una política de carácter integral y global para el Estado. El Modelo se vivió como una experiencia particular en cada dependencia, no hubo estrategia coordinada que garantizara que la permanencia del Modelo no descansara en la voluntad política de la autoridad en turno.

“es que como que cada dependencia, como cada dependencia que se certificó tenía sus propias políticas, cada dependencia estaba preocupada por dar cumplimiento a sus acciones verdad, su plan de acción. (Entrevista)

“...la tónica es que cada dependencia hace lo suyo, como parte de la mejora si tendría que se eso, generar políticas sectoriales, generar algunas políticas más dirigidas hacia el sector, creo que sí, sí, es algo que pueda mejorar al modelo (¿Conocen los diagnósticos de las otras dependencias?) -No. (¿Tampoco conocen las acciones que están haciendo las otras dependencias?) Las conocemos porque las vemos en la tele, pero no por Comité (Entrevista)

¿Se ha integrado el modelo en la estructura de los POA de cada dependencia?

¿En qué nivel?

El MEGGEZ señala que las instancias del Gobierno del Estado deben considerar dentro de su presupuesto anual los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento al Modelo, en acciones destinadas a difundir e implementar la política de equidad de género del Poder Ejecutivo del Estado, generar las condiciones adecuadas para que el personal pueda realizar su trabajo de manera eficiente, implementar los Programas Operativos Anuales con perspectiva de género, llevar a cabo las acciones afirmativas y a favor del personal planeadas, capacitar al personal de la organización, entre otras.

En la revisión documental del nivel de cumplimiento por cada dependencia se encontró que en algunos casos los POA tienen incorporada la desagregación por sexo pero desvinculada de una política general de equidad de género. Sólo tuvimos evidencia de 12 POAs de las dependencias, lo cuales en todos los casos tenían desagregación. Para el caso de las dependencias que iniciaron la implementación del Modelo en 2007 se esperaba que sus POA fuesen diseñados incluyendo los requisitos del Modelo, sin embargo esto no sucedió a cabalidad.

Como se vio en el eje de eficacia, sólo accedimos a 20 dependencias que informaran sobre presupuesto etiquetado específico para dar cumplimiento al Modelo. En dicha información se observa que en 11 dependencias existe presupuesto específico para implementar el Modelo y en 12 el presupuesto se dirige a acciones afirmativas específicas, aunque, como fue ampliamente señalado en los apartados de eficacia y eficiencia, esta etiquetación no necesariamente se respetó.

En relación al presupuesto destinado a dar cumplimiento con las acciones encaminadas a eliminar las brechas de género incorporadas a los Programas Operativos anuales, de 23 dependencias que reportaron dicha información, sólo en 6 de ellas se pudo contrastar que efectivamente cumplían con dicho propósito. Como hemos venido sosteniendo, el principal problema en este sentido es la falta de correspondencia entre la elaboración de los diagnósticos externos e internos, con una efectiva comprensión y puesta en práctica de la perspectiva de género, en este caso, las acciones enunciadas en los POA formalmente se derivan de dichos diagnósticos y al ser éstos mal evaluados, los resultados de dichas acciones quedan en entre dicho.

Contrastando esta información con la que surge de los grupos focales y las entrevistas, tal y como fue expuesto en apartados anteriores, para los agentes involucrados directamente en la implementación del Modelo, los objetivos del modelo se empalmaban con lo que las dependencias programaban bajo sus criterios tradicionales de presupuestación, lo que generó que en muchos casos no existiera sinergia ni retroalimentación para la integración del Modelo a la corriente principal del trabajo de cada dependencia.

Una situación ampliamente comentada en los grupos focales es la del uso de los recursos. Para el grupo de dependencias que iniciaron el Modelo en 2008 y 2009 existió en la mayoría de los casos una partida presupuestaria específica destinada a solventar las acciones programadas en su Plan de acción. Lamentablemente, como se demostró ampliamente, las prioridades reales, así como la coyuntura electoral no permitió el ejercicio efectivo de dichos recursos.

“Porque si tu lo presupuestas, por ejemplo las acciones se plantean en estos meses todas las acciones para el próximo año. Entonces ese presupuesto esa cantidad que estas poniendo que te van a dar extra el titular lo debe de contemplar en el POA para poderles dar esa cantidad, pero si no lo contemplas no te van a dar querer ampliar el presupuesto en oficialía o finanzas para que tu des ese estímulo, entonces si tiene que ver cómo lo programas (...) pues nosotros les decíamos que no pusieran de dinero, que si ponían de dinero primero lo consultaran con el titular para que el estuviera de acuerdo (Entrevista INMUZA)

Como se desprende de la evaluación, la falta de presupuesto tuvo un efecto negativo en la posibilidad de implementar las acciones que previamente se habían establecido en los planes de acción de cada dependencia. Además de la excesiva carga de trabajo, los integrantes del Comité reconocen que se trabajó sin el apoyo institucional adecuado, sobre todo en materia de presupuesto, lo que generaba que el trabajo no fuera visible y las acciones comprometidas no se desarrollaran.

La información derivada de las entrevistas indica que las actividades del MEGGEZ están incluidas en el Programa Operativo Anual (POA) de su dependencia. Hay quien subraya que el enfoque de género es un requisito de SEPLADER para que se capture el POA de la dependencia, y que el INMUZA supervisa este procedimiento. Sin embargo, como se ha documentado, este proceso ha encontrado diversos inconvenientes que comprometen la efectividad:

- 1) Existen casos en que no se da dado un respeto irrestricto al destino de los recursos. O bien se reasignan, o bien el Comité no tiene conocimiento de su uso final.
- 2) Las acciones etiquetadas en el POA para la equidad de género, no lo son en todos los casos; por lo problemas derivados de los diagnósticos y la definición de acciones.
- 3) Los recursos contemplados en los POA para la equidad han sido insuficientes para garantizar el cumplimiento del Modelo y la obtención de mejores resultados.

¿La responsabilidad en la aplicación del modelo se ha asumido de manera institucional o descansa en las personas responsables del área correspondiente (o encargado responsable)?

Como lo hemos venido discutiendo, la personificación del Modelo en la figura de la gobernadora tuvo un impacto diferencial con consecuencias heterogéneas a nivel de percepción individual,

como de respuesta colectiva. Por una parte afirmamos que limitó la sostenibilidad del Modelo dada la asociación, tipo simbiótica, entre la imagen de la Titular del Ejecutivo como principal promotora de la Iniciativa. La responsabilidad de la aplicación del Modelo se asumió como un compromiso frente a la autoridad más que como una política de Estado inserta en una agenda de desarrollo en general.

En función de lo que podría esperarse del proceso de cambio del partido en el gobierno, es lógico suponer que la estrategia de la nueva administración implique asumir una identidad política propia para legitimar y posicionar al nuevo Titular de gobierno y su programa de trabajo. Por ello, más como estrategia política y menos por una convicción ideológica, existe la opinión compartida del rechazo que actualmente existe en torno a la continuidad del Modelo por ser una iniciativa que se asocia con la imagen de la autoridad saliente.

Especial mención merecen las opiniones surgidas de parte de las y los funcionarios integrantes del mecanismo de género en el Estado debido a su papel principal en la operación del Modelo y como figura que representa las iniciativas en materia de igualdad de oportunidades dentro del Estado. En este sentido reflexionan sobre el escenario futuro y la posible estrategia de continuidad del Modelo pese a la personificación de la iniciativa con la titular saliente. Las aprensiones al respecto vuelven a ratificar que la responsabilidad institucional que no se tradujo en procesos de sostenibilidad que fueran más allá de la figura de autoridad de la gobernadora.

Por una parte se expresan cuestionamientos a lo que ha significado el proceso de transición de gobierno como una crítica puntual a la forma en que políticamente la nueva administración ha desarrollado una estrategia explícita por desacreditar y bloquear cualquier iniciativa que haya sido desarrollada por la administración anterior.

En el INMUZA existe una sensación de incertidumbre laboral, acompañada con un sentimiento de cierto rechazo relacionado con las acciones en materia de política de género que hayan surgido en la administración anterior y al ser parte de una dependencia que trabaja específicamente temas de género, la percepción compartida es que la nueva administración tiene como propósito desestabilizar e incluso desmontar todas las acciones, principalmente las referidas al Modelo.

En relación a la sostenibilidad del Modelo las y los integrantes del INMUZA son conscientes de la necesidad de que como política que surge en el marco de la administración anterior, debe sufrir cambios que respondan a necesidades políticas del nuevo contexto. Y es este marco donde el

elemento de apoyo de la titular de Gobierno ya no está presente, en donde se considera pertinente incluir transformaciones en relación a su diseño y operación del Modelo. Lo que aquí está operando es un enfoque pragmático que responde a una necesidad de adaptación política, más que a la realidad de sostener o modificar las acciones en materia de género.

Como lo discutimos en el apartado conceptual, institucionalizar la perspectiva de género significa fincar compromisos institucionales que trasciendan a las personas en función de asegurar la continuidad y sostenibilidad de las iniciativas de género. Disminuir las brechas de género y consolidar una agenda política que incluya el principio de igualdad de oportunidades parte de un compromiso público al más alto nivel que debe redundar en esfuerzo institucional colectivo como política de Estado. Nos encontramos en una coyuntura en donde sería aventurado señalar que el Modelo no cuenta con el apoyo de parte de la nueva administración, sin embargo, en la percepción de las y los participantes de esta investigación, la falta de directriz y de mandato es un signo poco alentador en este sentido.

En efecto, un elemento que influye en la sostenibilidad es la identificación del modelo con una iniciativa particular del gobierno saliente, y dada la necesidad de la actual administración de separarse de dicha corriente, la política en sí, sea positiva o negativa, es cuestionada. Es decir, la política surge con el estigma de ser una iniciativa impuesta por una determinada administración de gobierno.

“Bueno, llevarnos, es mi opinión, bueno, la solicitud hacia todas es que todas veamos y que lo llevemos a nuestras dependencias, que no fue sexenal, porque todo el mundo pensó que el modelo, era porque la gobernadora lo había creado y, o sea, que se acababa el sexenio y ya, esto, como que desaparece, sino darle continuidad como decimos, bueno ya es muy reiterativo, con otro nombre o algo así, y de lo principal es eso, si, al ejecutivo darle a conocer que es un beneficio para, también para su gobierno, pero no es por sexenio...(Grupo Focal M2)

“Entonces nosotros estábamos muy, también, escépticos porque pensábamos, no sabíamos nada, pensábamos que era impuesto por la señora gobernadora. (Grupo Focal V3)

“la veíamos como una implementación, una política de la gobernadora en turno. Entonces, ahora viendo que ya no estamos gobernados por una mujer, sino por un hombre, y que de todos modos se lleva el modelo de equidad de género como seguimiento y cumplimiento, pues, yo creo que sería importante” (Grupo Focal V3)

“...la percepción que tenemos, es que es una política implementada por la gobernadora, por su calidad de ser, de mujer... pues ya de entrada hay una resistencia también a ese hecho. Luego ya nosotros, como integrantes del Comité, se nos empieza a capacitar y se nos empieza a explicar el contexto, el entorno y de donde viene, y nos damos cuenta que no nada más es una política implementada por el gobierno del estado, sino que ya es el dar respuesta a una política plasmada ya desde la constitución y que; en tratados internacionales, México está comprometido a revisar ese tema y darle seguimiento sobre todo y; cumplimiento. (Grupo Focal V3)

Ahora bien, un efecto identificado como positivo en la personificación del Modelo en la figura de la Gobernadora es su carácter de mandato y obligatoriedad. Es decir, aun cuando en la percepción de la mayoría de funcionarios y funcionarias la iniciativa era producto del interés particular de la titular del ejecutivo, ese mismo interés y compromiso facilitó su difusión y despliegue como política de género dentro de la administración pública zacatecana. La gobernadora delegó operativamente la aplicación del Modelo, sin embargo la vigilancia y seguimiento del mismo estuvo bajo su tutela constante, e incluso ejerció una presión a los miembros de su gabinete poniendo énfasis en la relevancia e importancia institucional de la iniciativa.

Lo anterior posibilitó la sinergia e integración que se dio en algunos Comités, aspecto que fue reforzado por el exceso trabajo y la necesidad de colaborar para poder cumplir con el mandato que provenía del titular de la dependencia, el que a su vez era exigido directamente por la Gobernadora. En estos casos la dinámica de trabajo transita desde la resistencia derivada del propio mandato (legitimidad del tema, afán de la gobernadora, etc) hacia la apropiación del Modelo como parte esencial del trabajo, incluso se adopta una actitud de liderazgo y defensa frente a las críticas que pudiesen surgir tanto de parte de las nuevas autoridades como de otros colegas dentro de la dependencia.

Finalmente, en términos internos de operación del Modelo en cada una de las dependencias, la responsabilidad exclusiva de los integrantes de los Comités en la adopción e implementación del Modelo también se constituye en un factor altamente preponderante en su sostenibilidad. Como lo hemos venido discutiendo no sólo generó una sobrecarga de trabajo en un grupo específico de personas dentro de las dependencias, sin un incentivo o recompensa particular, sino que además, en el proceso actual de transición manifiesta un alto grado de incertidumbre sobre su continuidad. El aprendizaje y conocimiento que éste grupo logró consolidar no fue fortalecido de manera institucional para asegurar la continuidad de la iniciativa. Del mismo modo, la experiencia de

trabajo quedó reducida al Comité como unidad específica que operaba e Modelo, constituyéndose en algunos casos en un tipo de *gettho* dentro de las dependencias sin una resonancia mayor al resto de la organización.

¿Qué medidas relacionadas con el MEGGEZ se han institucionalizado para garantizar la sostenibilidad de las actividades/logros? ¿Cuáles han sido los elementos que han posibilitado dicha institucionalización?

Como fue descrito en los antecedentes, en el 2008 entró en vigor la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Estado de Zacatecas (LIMHEZ), incluye específicamente al MEGGEZ en el artículo 16, en cuanto se le atribuye al Poder Ejecutivo la responsabilidad de implementarlo, fortalecerlo, mejorarlo y evaluarlo. Asimismo es atribución del Ejecutivo incorporar en el Presupuesto de Egresos del Estado, la asignación de recursos para el cumplimiento de la Política de Igualdad.

Dicha Ley establece como instrumentos de la Política de Igualdad el Sistema y el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres del Estado, el Modelo de Equidad de Género y la vigilancia en la materia. El Sistema está a cargo del INMUZA, el cual tiene la responsabilidad de elaborar el Programa. Sobre esta base, en el artículo 32 se define el Modelo de Equidad de Género de la siguiente manera:

...es el mecanismo institucional que se fundamenta en un sistema de gestión que contempla la planeación, la ejecución, la verificación y la mejora continua de cada uno de los requisitos que lo integran para la implementación de políticas públicas con perspectiva de género, así como su transversalización en la administración pública estatal y municipal. Son principios rectores los siguientes:

- I. Planear el sistema de gestión con perspectiva de género;*
- II. Definir y establecer políticas públicas con perspectiva de género;*
- III. Certificación por parte de una instancia externa a la administración pública que valide sus conocimientos con perspectiva de género;*
- IV. Evaluar de forma permanente su aplicación para mejorar de manera continua los resultados alcanzados;*

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

VI. Recertificarse al menos cada tres años.

Otro cambio normativo que cobra relevancia en el marco de la implementación del MEGGEZ es la aprobación del Acuerdo Administrativo por el cual se Establece un Horario Continuo para todas las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal En concordancia con las acciones que promueve el Modelo de Equidad para impulsar políticas públicas que disminuyen las brechas de desigualdad que existen entre hombres y mujeres, la homologación del horario del servicio público para todas las Dependencias y Entidades que integran la administración pública estatal contribuye con esta necesidad social y proporciona tiempo para que fortalezcan sus lazos y convivencia familiar⁸⁵.

Además de estos cambios generales, hay que agregar que en cada dependencia el MEGGEZ implicó el cumplimiento de una serie de criterios asociados a la gestión como soporte estratégico del Modelo, también se han desarrollado acciones específicas como parte de estrategia institucional que tiene por objeto incluir la perspectiva de género dentro de los mecanismos formales de las dependencias públicas, como son los procedimientos de reclutamiento de personal, programas de capacitación, criterios de evaluación y promoción, así como remuneraciones y sueldos.

En tal sentido, podemos señalar que en relación al criterio de aplicación de la equidad de género dentro de las dependencias, la Oficialía Mayor es la dependencia encargada de operar el procedimiento de reclutamiento, selección e inducción, el cual aplica para todas la dependencias, salvo para la Secretaria de Educación y Cultura, Servicios de Salud y Seguridad Pública.

Como fue descrito en dimensión de Eficacia, pese a que el objetivo definido por la Oficialía para tal procedimiento se propone tomar en cuenta equidad de género, no considera lo necesario para:

- a) Verificar que los anuncios a puestos vacantes reflejen el compromiso con la equidad de género y aliente a hombres y mujeres para calificar a la vacante.

⁸⁵ Ver Periódico Oficial, 6 de enero de 2010.

- c) Promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres con niveles iguales de educación, formación, habilidades y experiencia.
- d) Promover la ocupación de hombres y mujeres en funciones menos tradicionales para su sexo buscando una representación equitativa de hombres y mujeres en todas las áreas y niveles
- e) Asegurar que el lenguaje utilizado en los contratos sean inclusivos de género
- f) Hacer extensivo al personal contratado de forma eventual, por honorarios, medio tiempo o becario/as con los requisitos de este modelo.

El mismo análisis se infiere a los programas y cursos de capacitación que el MEGGEZ exige para las dependencias. De la información documental se desprende que uno de los aspectos con mayores necesidades de mejora es el programa de capacitación. Como será ampliamente desarrollado más adelante con la información cualitativa registrada, la mayoría de las dependencias carece de un programa de capacitación propio para los temas de género, así como tampoco están especificadas las condiciones necesarias para garantizar que hombres y mujeres accedan a capacitación en condiciones de igualdad. De igual forma, temas específicos vinculados con planeación, políticas públicas, acciones afirmativas, entre otros, tampoco han sido integrados.

De los programas de capacitaciones que son programadas y coordinadas por Oficialía Mayor de 2009 y 2010, se observa que en pocos casos hay una relevancia explícita a integrar temas de relativos a la equidad de género que incluyan distintos niveles temáticos, de profundidad y el perfil a quienes va dirigido. No hay evidencia documental de los programas de capacitación cuenten con el fundamento teórico-metodológico adecuado que incluya la equidad de género en relación al MEGGEZ.

Ahora bien, en relación a los criterios de evaluación del desempeño del personal, el sistema y el formato son también definidos por la Oficialía Mayor. Como se muestra en el análisis de la dimensión de Eficacia, el sistema y el formato de evaluación no integra las condiciones específicas de las mujeres y de los hombres en el trabajo como un insumo para calificar los componentes de la evaluación, estos son: conductas, objetivos del trabajo y objetivos de mejoría personal.

Otro elemento que juega negativamente en la sustentabilidad y la institucionalización de medidas derivadas del Modelo es que el sistema de evaluación de desempeño no define criterios para la

promoción del personal ni garantiza el acceso a nuevas oportunidades de desarrollo profesional y remuneraciones al personal para mujeres y hombres en igualdad de oportunidades.

En relación a la planeación de políticas con equidad de género al interior de las dependencias públicas del Estado, uno de los requisitos centrales del MEGGEZ fue la realización de diagnósticos, estudios, investigación o análisis con enfoque de género sobre la equidad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres dentro de la organización.

Como ha sido mostrado, todas las dependencias reportaron positivamente la existencia de dichos diagnósticos, sin embargo, ninguno de ellos contiene argumentos sólidos sobre las desigualdades de género. Como se menciona en la dimensión de Eficacia, en la mayoría de las dependencias consideran como diagnósticos internos los resultados de las encuesta de opinión que se aplican al personal. Los resultados de dichas encuestas son presentados como el diagnósticos general, el cual adolece de fallas metodológicas fundamentales que redundan en una mala orientación de las acciones propuestas, o en la mayoría de los casos en un sesgo excesivo en los temas vinculados al acoso y hostigamiento sexual y en otros casos invisibilizando temas como los relacionados con las contrataciones, promociones y sueldos.

Lo anterior tiene un impacto significativo en la definición de objetivos al interior de la organización, para dar cumplimiento a la política de equidad de género. En la mayoría de las dependencias los objetivos definidos son muy generales. Por ello en la mayoría de los casos las acciones consideradas no contienen de manera suficiente las medidas necesarias para eliminar los factores de desigualdad dentro de las organizaciones.

De la información documental analizada se desprenden una serie de acciones internas y externas, que aun cuando no cuentan con un carácter sostenido dado la irregularidad de la fuente de los recursos económicos y del contexto de transición política, es preciso documentar para promover mecanismos que aseguren su evaluación y permanencia dentro de las dependencias.

En este sentido, también se cuestiona la discrecionalidad en el manejo de las iniciativas surgidas en el marco del Modelo y de la gestión interna

“...a ellos nunca les interesó, los citábamos a reunión a nuestro Comité y no asistían y nosotros cómo le damos seguimiento, por ejemplo teníamos el buzón de quejas, hubo una o dos quejas, nosotros no teníamos el control de la llave, y si había un agravio: “no se preocupen, esto pasa como si nada.”

Entonces sí fue una limitación en el seguimiento e interés por parte de los directivos. (Grupo Focal V1)

Como se desprende de la evaluación, la opinión compartida es que en el afán de cumplir con el Modelo se perdió de vista el objetivo y se posicionó la simulación de que se estaba avanzando en materia de equidad y desarrollo laboral al interior de las dependencias. Lo cual afectó la institucionalización de medidas, sobre todo aquellas que corresponden al ámbito de las dependencias.

Se ha avanzado en cambios al marco legal y normativo del estado, lo cual ofrece un panorama formal de mayor adecuación a los objetivos de igualdad, pero, el mayor reto parece estar en la penetración de las reformas y adecuaciones al interno de las dependencias, en sus marcos normativos y operativos.

¿Se ha influido o se está influyendo positivamente sobre la capacidad institucional de las contrapartes y cuáles han sido las estrategias más exitosas para ello?

En este aspecto en particular, la información documental y de trabajo de campo se encuentra fuertemente condicionada por el contexto actual de transición política. Como hemos venido sosteniendo, la operación del Modelo se encuentra en la mayoría de las dependencias paralizada debido a varios factores, entre los que se cuenta la falta de un mandato claro de parte de la nueva administración, la rotación del personal que compone los Comités dentro de las dependencias, la necesidad de formar y capacitar a los nuevos integrantes del Comité en aquellas dependencias en donde el nuevo titular ha mostrado interés por su continuidad, la falta de recursos que fueron destinados para las actividades programadas en el Plan de acción de las dependencias.

Ahora bien, un análisis retrospectivo sobre la posibilidad de mejoramiento en la implementación de Modelo desde su puesta en marcha en 2007, brinda información relevante sobre la forma en que los responsables de su implementación fueron desarrollando una serie de estrategias con decisiones sobre las acciones y medidas a seguir.

Por una parte, frente a la capacidad de las dependencias para el diseño y elaboración de diagnósticos internos y externos, el personal de INMUZA decidió brindar un formato homogéneo de capacitaciones y asesorías, así como un mismo patrón metodológico para el diseño de diagnósticos y planes de acción.

Lo anterior no redundó necesariamente en una mejor apropiación técnica y de conocimiento en torno al Modelo. En general se percibe una falta de acompañamiento por parte del INMUZA y una crítica constante al trato recibido por los consultores y a la masificación y mecanización del proceso.

En general hay coincidencia en el papel negativo que los consultores generaron en el proceso. Aspecto que también se extiende al caso del INMUZA. Aquí señalan que el tema se moralizó mucho, se ideologizó y eso generó mucha resistencia, principalmente de parte de los varones quienes se sintieron atacados y cuestionados en los primeros seminarios de sensibilización.

“fue una situación de mucho conflicto incluso, en las auditorías, en las evaluaciones, en las revisiones directivas; eran situaciones literalmente de choque con las consultorías, específicamente con la consultoría DENEGOCIO que implementaba el sistema de gestión. (Grupo Focal V2)

“... nos pasó lo mismo, había un auditor que era muy tajante; la participación de la procuraduría es obviamente muy especializada a las funciones, no cualquiera las conoce, entonces le decía: “¿cómo vas a parar un operativo de quinientos agentes ministeriales, para que vengan al curso? [...] eran muy cerrados, muy tajantes; siempre fue así con los DENEGOCIO, con el auditor que venía a evaluar... (Grupo Focal V2)

En otros casos encontramos que aun cuando se reconoce el exceso de trabajo y lo engorroso del sistema de gestión, hay un reconocimiento positivo al papel desempeñado por el INMUZA:

“...si tuvimos como ciertas dificultades, para, primero para poder entender que era el modelo, o sea si como que si teníamos esas dificultad de entender los procedimientos, o sea, todo lo que, o sea, todos los requisitos que necesitaba como aquí nosotros no entendíamos muy bien, bueno, ahora sí que como luego decíamos –esto que, con que se come-, verdad, entonces como que esas fueron nuestras dificultades dentro del Comité, poder entender cada uno de los requisitos; al correr del tiempo pues tratamos de entenderlo un poquito y fue cuando lo adaptamos (...) con muchas dificultades, con bastante dificultades y ahora sí que nos ayudaron mucho, déjenme decirle, la verdad la gente de INMUZA nos apoyo incondicionalmente para que esta dependencia se pudiera certificar (Entrevista)

En general en todas las dependencias, los mecanismos de formación que doten de capacidades técnicas al personal fueron desarrollados específicamente en el marco del Modelo, es decir, las capacitaciones, talleres, cursos, etc. fueron planificados y programados por el INMUZA siguiendo un mismo esquema para todas las dependencias e incluso recurriendo a los mismos expositores

aun cuando explícitamente algunas dependencias manifestaron su inconformidad con la forma de trabajo y exposición de alguno de ellos.

Resalta la experiencia de algunas dependencias que fueron certificadas durante el primer año que contaron con recursos específicos para desarrollar sus propias capacitaciones y contratar por su cuenta a los profesionales expertos en la materia. En este sentido es posible apreciar un margen más amplio de maniobra debido al interés y compromiso demostrado por estas primeras dependencias, lo que posteriormente fue decayendo en la segunda etapa por la forma acelerada, impositiva y autoritaria en que INMUZA y los consultores abordaron el trabajo. En palabras de una integrante del INMUZA

“...las primeras dependencias en certificarse trabajaron con mucha disposición. Se inició con la certificación de las dependencias vinculadas a la planeación. El segundo grupo no tuvo la misma disposición por lo amplio y extenso de los requisitos del modelo. Las resistencias se deben a trabajar con base en un sistema de gestión, trabajar en temas de género y porque implicaba más trabajo la puesta en marcha y operación del modelo...”(Entrevista)

De las entrevistas se desprende que la capacitación recibida estuvo a cargo de consultores contratados por el INMUZA. Al respecto las respuestas apuntan a dos niveles, en el primero participaron académicas del Colegio de México y expertas de consultorías especializadas en asuntos de género. En un segundo momento se contratan consultorías estatales para capacitar al personal operativo de las dependencias. De parte de las dependencias certificadas en el segundo período, señalan que hubo discriminación pues las ponentes fueron diferentes para personal operativo y personal directivo. En ambos casos la mayoría de los informantes coincide en que la postura de las instructoras era muy radical y resultaba agresiva para los hombres que acudían a las capacitaciones.

Podemos afirmar que se ha avanzado en la generación de capacidades, sobre todo a partir de las capacitaciones impartidas (con sus limitaciones), pero la tarea de ampliar la capacidad institucional para lograr avanzar en la igualdad de género, a nivel interno y externo, aún es un gran reto. Falta, entre otros aspectos, profundizar y ampliar el proceso de capacitación, sobre todo encaminado a dotar de las herramientas necesarias para que la perspectiva de género esté incorporada en todo el ciclo de la política pública, institucionalizar la conformación, formación, funcionamiento de los Comités y garantizar la disponibilidad de recursos.

5) APROPIACIÓN:

El análisis de este eje se fundamenta en la información extraída del trabajo de campo a partir de la información de carácter cualitativa desarrollada específicamente para los fines de este estudio.

El eje referido a la apropiación del Modelo comprende la valoración del grado de adhesión, entendimiento y legitimación por parte de los principales actores involucrados, e indirectamente por el conjunto de funcionarios y funcionarias de la administración pública del Estado de Zacatecas.

Para evaluar la apropiación del Modelo los actores claves son considerados en función a su posición institucional y la dimensión de género que acompaña sus identidades personales. Se analizará la apropiación través de una aproximación cualitativa que recupere la construcción de significados compartidos y representaciones sociales.

La carencia o debilidad en el manejo de conocimientos suficientes sobre la problemática de la igualdad de género en aquellos actores que no son especialistas en temas de género, puede indicar la falta de una comprensión adecuada para implementar las estrategias del Modelo lo que conduciría a la reproducción del *statu quo* y por tanto, indicaría bajos niveles de apropiación del Modelo. Así mismo, la identificación de las resistencias personales y colectivas serán un insumo importante para propuesta de intervención en el futuro.

Los tópicos centrales que integran esta dimensión son los siguientes:

- Los procesos de aprendizaje para desarrollar la capacidad de poner en práctica las estrategias del Modelo. Los actores normalmente involucrados en los procesos políticos tienen que aprender a detectar los problemas de género y a desarrollar políticas que los tengan en cuenta. La sensibilización y los cursos de formación se deben orientar a la transferencia de conocimiento especializado, deberían comenzar al más alto nivel enfocándose inicialmente en la toma de conciencia, pasando por los cuadros intermedios vinculándolo con poner en práctica el Modelo e integrándolo dentro de su propio trabajo. Los buenos procesos de capacitación tienen que estar enraizados en gente estimulada a participar en ellos, apropiarse de los contenidos y aplicarlos. Si no se logra esto, entonces las capacitaciones se transforman

en procesos donde el que capacita se ve forzado a convencer a los integrantes de la capacitación y no a construir procesos maduros en los que cada parte tome una responsabilidad

- La valoración que hacen los actores de su capacidad de influencia política y técnica para aplicar el Modelo en los procesos de la organización. En este sentido cobran especial relevancia las atribuciones formales y simbólicas de las actividades desarrolladas por el Comité, el papel de acompañamiento de los Titulares de las dependencias, y la capacidad de generar consensos de parte de los mandos altos.
- El papel desempeñado por el mecanismo de Género (INMUZA), como principal agente promotor y asesor de la iniciativa.
- El papel desempeñado por los Comités de Género en términos formales, es decir, en la generación de políticas internas y externas de género, pero sobre todo la dinámica de trabajo desarrollada, su capacidad de acción como agentes de género y sus percepciones sobre todo el proceso y condición actual del Modelo.

¿Existe claridad en las dependencias respecto de quiénes son los actores que desempeñan un papel en el Modelo y cuáles son sus atribuciones y responsabilidades?

Independiente de su evaluación, las dependencias contaron con el acompañamiento del INMUZA, y la asesoría de dos consultoras, una dedicada a la parte de la gestión y otra de temas de género, las cuales se convirtieron en actores estratégicos.

En entrevista con una integrante del INMUZA; nos señala que dado el desconocimiento que la consultora Denegocio tenía sobre el tema de género, se decidió que el segundo grupo de dependencias contaran con dos asesorías distintas.

Sin embargo, todos los grupos y entrevistados coinciden en lo negativo de la relación entre las dos consultoras contratadas y los efectos que ello tuvo en el propio trabajo de implementación del Modelo.

“nos decían, cuando estábamos haciendo nuestro plan de acción, “vamos hacer estas ciertas actividades, todos van a ser nuestros indicadores de evaluación “; y entonces nosotros decíamos

“no, pero es que no tenemos porque esto”, lo que debemos evaluar es aquello, y ellos “no, es que así tiene que ser”[...] bueno, a una consultoría se le paga por un trabajo especializado y, sin embargo; nosotros sentíamos que no era... (Grupo Focal V3)

“yo los vi que les falta capacidad porque a final de cuentas tenían poca gente, ¿sí? había muchas dudas y siempre estaba la interpretación del asesor o de la asesora que te tocara, entonces a veces esa asesoría que te daban pues ya venía el despacho y te decía que no, y venía el otro despacho y te daba una opinión diferente a las otras 2; por eso te digo al último dijimos ¿saben qué? A volar todos. No queremos a nadie y nosotros lo vamos a sacar como lo entendemos y así se dio (Entrevista)

En efecto, las dependencias tuvieron claridad sobre los actores que representaban la contraparte para la implementación del Modelo, sin embargo la relación de autoridad y de control se desdibujó debido a las excesivas atribuciones en términos de decisiones que tuvieron las consultoras. Es decir, no hubo un mecanismo de contrapeso en las relaciones lo que dificultó la apropiación de los elementos técnicos e incluso del componente axiológico del Modelo, esto es el principio de equidad.

Como se enunció en algunas entrevistas y grupos focales, los miembros del Comité sintieron que en el momento de la implementación y en las posteriores auditorías, faltó una dirección adecuada. Es decir, la dinámica de las relaciones entre las partes les dificultó identificar claramente cuáles de los actores en juego era el que en última instancia tomaba las decisiones. Muchos de los temas problemáticos eran recogidos por el INMUZA, sin embargo eso no aseguraba la solución de los mismo, ya que la intermediación siguió los canales normales de los procesos burocráticos, esto es, se resolvían a través de oficios.

¿Cuál es la percepción de los agentes sobre el liderazgo del INMUZA en la puesta en marcha del Modelo? ¿Cuál es la valoración sobre el nivel de la asesoría recibida?

Como se aprecia en las entrevistas y grupos focales, las opiniones sobre el papel de Instituto con frecuencia se polarizan. Algunos entrevistados aprecian el apoyo que brindaron para la implementación del Modelo, sobre todo el acompañamiento en momentos en que lo prioritario era cumplir con la certificación.

“...nos atienden de inmediato, las dudas que tenemos, o nos contactan con las personas que necesitamos, han estado, vamos muy bien acompañadas con INMUZA (Entrevista)

“...el INMUZA, pues ellos han sido quienes nos han impartido capacitación nos han estado asesorando en la implementación del modelo, nos han revisado nuestros planes anuales y no sólo por ellos, nosotros también les solicitamos bastante ayuda (...) muy bien, yo creo que si no fuera por ellos se hubiera perdido, de alguna manera en un modelo del gobierno del estado, es transversal en todas las dependencias y si no hay un organismo que ayude en la implementación, que esté vigilando, que le esté dando seguimiento pues no todas las dependencias lo hubieran seguido, lo hubiéramos malinterpretado y manipulado y cada quien le hubiera dado por su lado. Incluso algunos de los objetivos de cuando vino la revisión del plan nos dijeron “este es importante pero no es objeto del modelo, en cambio a éste revalóralo y dale más presupuesto” entonces nos ayudan a dirigir nuestro plan en torno al modelo.(Entrevista)

Como lo hemos venido señalando, en relación a las críticas sobre el liderazgo del INMUZA los resultados de las entrevistas indican que INMUZA delegó en los asesores/consultores demasiada responsabilidad y desatendió el trato y la forma en que los consultores ejercieron su papel de asesores para el Modelo. Es decir, no hubo actitud de apertura y flexibilidad que debe caracterizar a quien se contrata para estos fines, sino todo lo contrario, amparados en el mandato de la gobernadora, utilizaron recursos impositivos y autoritarios en su relación con las dependencias.

“le cargaron mucho la chamba a las consultoras, les faltó tomar más las riendas del proyecto, el liderazgo y decir a pesar de que tengo las consultoras, que me están asesorando y que me están apoyando, pero yo soy el que parto el queso” (Entrevista)

“yo como coordinador del Comité, las cuestiones, a mi no me gustaba por ejemplo, que la consultora me hablara y me dijera –necesito hacer esto, esto y esto-, como que yo decía –pues que me hable en INMUZA-, o sea que INMUZA se asesore con las consultoras que quiera, pero mi relación es con la dependencia, pero al final se cumplió el objetivo (...) yo creo que hubo falta de liderazgo de la dependencia, porque la consultora sea, donde sea, se van a meter así, y si yo que las contrate y no les pone un hasta aquí van a hacer lo que ellos quieren” (Entrevista).

La falta de capacidad atribuida al INMUZA también se relaciona con la falta de personal dedicado a atender las necesidades de las dependencias en relación con el Modelo. Se reconoce que aunque “estaban rebasadas” por la cantidad de trabajo que ello implicó, se esforzaban por atender las necesidades de asesoría y capacitación de las dependencias. Los entrevistados se refirieron a la

falta de capacidad del INMUZA, en el sentido de contar con poca gente para atender las necesidades de las dependencias

“Bueno, les falta personal. No pueden con tanto. Inclusive ya la gente que nos estaba acompañando, ya dijo sabe qué; yo ya no puedo, entonces ya no tenemos una permanencia. En la implementación estuvimos muy acompañadas, pero ya en la certificación no pueden. Es gente capaz pero le falta personal. Pero buen liderazgo; Han hecho esfuerzos extraordinarios, no es suficiente. Yo pediría que el INMUZA siguiera coordinando el Modelo pero con más personal, y que sean hombres y mujeres porque pareciera que es un asunto de mujeres” (Entrevista) .

“Les falta personal. No pueden con tanto. (...) En la implementación estuvimos muy acompañadas, pero ya en la certificación no” (Entrevista).

El que no contarán con suficientes recursos humanos para asesorar a las dependencias y aclarar las confusiones que surgieron en conceptos asociados a la igualdad de género generó que el propio INMUZA depositara en los asesores/consultores demasiada responsabilidad; ellos eran los que interpretaban y aclaraban" los conceptos relacionados con la planeación del Modelo al interior de las dependencias

“Si se quiere que el modelo funcione adecuadamente, el INMUZA tendría que tomar el control, porque sus consultoras no están suficientemente comprometidas.” Les faltó tomar el liderazgo del proyecto... (Entrevista)

Otra elemento compartido sobre el papel desempeñado por el INMUZA refiere a su excesiva rigidez como institución coordinadora. Algunos informantes estiman que les falta experiencia, capacidad política y desconocen cómo implementar el modelo. Más que coordinar y/o asesorar la implementación del Modelo, exigen el cumplimiento de los requisitos; se fijan más en el formato que en el contenido de los documentos y ejercieron mucha presión, porque como Institución también estaban presionados para cumplir con los plazos de certificación del modelo.

Actualmente coinciden en la falta de liderazgo por el proceso de transición. Incluso acusan de falta de seguimiento y control dentro de los propios requisitos del Modelo. De ello se desprende que carecen de facultades para continúe la verificación de que el modelo se esté llevando a cabo correctamente en las dependencias.

Si bien en todos los casos se reconoce la existencia de asesoría de parte del INMUZA, la valoración sobre el nivel y calidad de la asesoría recibida difiere. En la mayoría de los casos se subraya que la asesoría recibida se centró en los aspectos procedimentales del MEGGEZ y que eran las consultoras quienes orientaban a las dependencias en materia de políticas públicas y perspectiva de género. Coinciden en señalar que faltó asesoría para la realización de los diagnósticos y la definición de las políticas.

Hay que destacar, como ha sido señalado anteriormente, la estrategia que el INMUZA utilizó con las dependencias que no se mostraban dispuestas a adoptar el Modelo, esto es, la amenaza como estrategia de presión. De parte de los asesores y del INMUZA, se generó una estrategia de presión a través de propiciar la competencia entre las dependencias dado el interés particular puesto por la gobernadora. La idea general era cumplir con el mandato más que integrar realmente la perspectiva de género. Por ello existe la percepción que el Modelo se transformó en una acción más y se perdió la orientación de la política.

Desde la perspectiva de varias dependencias, el INMUZA asumió un papel rígido y amenazante:

“En cuanto a que...pues ahora sí que por ejemplo, yo hablaba con la directora (del INMUZA), oye no seas malita le Secretario no quiere acceder en esto y ya hablaba, pero siempre con el “le voy a decir a la Gobernadora” que no quiere participar, siempre con la amenaza, entonces en ese sentido lo veíamos como aliado ¿no? (Entrevista)

“Más que coordinar y/o asesorar la implementación del Modelo, exigen el cumplimiento de los requisitos; se fijan más en el formato que en el contenido de los documentos. Ejercieron mucha presión, porque ellas como Institución tenían que sacar el modelo y lo hicieron.” (Entrevista)

“...hijo mano, es que si, como que yo siento que hubo, como mucha presión, para implementar esto [presión de ¿quién?] Pues de parte de INMUZA para que se llevara a cabo la certificación, o sea yo se que ellas también como una instrucción pues tenían que llevarlo a cabo, ¿verdad?, entonces de alguna manera pues estuvieron como que presionando para que se llevara a cabo la certificación, pero también debo de reconocer que nos apoyaron muchísimo, para poderlo sacar, entonces si nos presionaron, pero también nos apoyaron. (Entrevista)

Este elemento muy importante que estuvo determinando la práctica interna de las dependencias en torno al modelo fue la presión y vigilancia implícita que el INMUZA se encargó de comunicar y mantener a todas las dependencias. Es decir, los posibles argumentos en torno a los beneficios del

modelo no fueron la principal razón esgrimida por parte de esta dependencia para facilitar la apropiación de parte de las y los funcionarios integrante de los Comités. En la mayoría de los casos, el recurso fue el miedo de no cumplir con el mandato que emerge de la más alta autoridad: la gobernadora.

“a lo mejor INMUZA tenía que haber diseñado junto con las dependencia de otra manera [la implementación del Modelo], por que luego se vio, oye: “el criterio para manejar esto es de autoridad”, e INMUZA llegaba, nunca daba argumentos, no sé si ustedes recuerdan eso, si coinciden, “es que la gobernadora dijo” “en la madre” pues ahí está todo. “Y si no te certifican, pues ya verás”. Así fue como una cosa muy curiosa de autoritarismo... (Grupo Focal V2)

“va a ser porque va a ser, se tienen que certificar en ese tiempo y tienen que trabajar extra”, esta parte fue muy importante porque fue una resistencia desde el principio, y fue algo de: “tú vas a hacer”, sin preguntarnos si les parece si organizamos un Comité para llevar esto a cabo. Fue algo de imposición... (Grupo Focal V2)

[critico] el papel de INMUZA, porque la comodidad de ellos fue recargarse en la gobernadora en lugar de vincular, de gestionar junto con todos; fue un papel cómodo, donde contrataron hasta donde sé, unos consultores muy caros, llegaron aventaron el modelo en la mesa de cada Comité; ellos ni se pararon. Y eso para el inicio, después sobre políticas, es otro cuento, que también estuvieron ausentes (Grupo focal V2)

También hay un cuestionamiento al papel actual del INMUZA y su falta de directriz en el contexto de transición:

“A mi si me preocupa mucho el que INMUZA no ha tenido una titular que se involucre, verdaderamente en este tipo de situaciones. Me preocupa mucho porque la situación coyuntural que se da ahorita es la de inicio de presupuestos y del plan de desarrollo, creo que es un momento en el que se tiene que aprovechar para acercarnos con el gobernador la persona que corresponda acercarse con el gobernador, el ejecutivo del estado (Grupo Focal M2)

¿Cuál ha sido el nivel de entendimiento de los actores institucionales de la perspectiva de género, como consecuencia de la acción del proyecto?

Para responder a esta interrogante es preciso subrayar un hallazgo muy importante y que viene a reafirmar la necesidad de trabajar de manera particular los procesos de formación en género de varones y mujeres de manera particular.

Tanto en los grupos como en las entrevistas se hizo especial mención a la reacción de los varones en torno al Modelo y su efecto en la implementación del mismo. Éstas remiten en primer lugar al tema de género, es decir, a la pertinencia de las iniciativas para la igualdad. La concepción que existe de la política es que al beneficiar a todas las personas por igual debe ser neutral. En otros casos, la resistencia se explica por la percepción de favoritismo hacia las mujeres dada la naturalización de las situaciones de desigualdad. Para algunos varones, mujeres y hombres tienen las mismas oportunidades en el ámbito laboral.

“...realmente uno con lo que se encuentra es con la resistencia al cambio, con romper esos paradigmas y más todavía que uno se da cuenta que los tiene, yo decía: “no hay inequidad, o sea no se necesita”, porque yo así me comportaba, o sea yo no necesitaba que tratara tanto igual a hombres como mujeres, porque yo sentía que sí lo hacía...” (Grupo Focal V1)

En primer lugar, hay que destacar que los varones que son encomendados a integrar el Comité señalan haberse sentido abrumados por tal designación, dada su propia condición de género. Es decir, el tema se asocia con mujeres, por tanto se espera que sean ellas quienes asuman la responsabilidad de desarrollar las actividades que exige la implementación del Modelo dentro de la dependencia.

“...de manera muy personal fue complicado el hecho de que a mí me dijeran: “sabes que tú vas a llevar la coordinación del Comité de equidad de género”. Pareciera que no, pero el hecho de ser hombre como que sí está esa situación encontrada, ¿no?, porque, “¿por qué yo tengo que empezar a trabajar con ese proyecto?” (Grupo Focal V1)

Ser parte del Comité les exige defender la política en circunstancias que ellos mismos no se encuentran convencidos o sensibilizados del todo. Este aspecto se torna complicado cuando la justificación debe hacerse frente a otros varones:

“había que capacitar a todo el personal entonces a mí me pasó las situaciones sobre todo con compañeros, los hombres: “¿por qué me invitas a temas de mujeres?”. O sea desde ahí era una situación como que complicada, que aunque ya inicialmente nosotros como Comité ya habíamos tenido unas capacitaciones y todo, yo ya lo veía un poquito diferente a los demás compañeros, pero a mí sí me surgió esa situación” (Grupo Focal V1).

“...nosotros tratábamos de transmitir la diferencia de sexo y género, porque era una situación compleja, me tocó estar exponiendo y por allá escuché “un señor, nomás está hablando cosas de mujeres”...”. (Grupo Focal V1).

“Sí, eso fue complicado, el hombre es el que tiene más resistencia, no quiere aceptar el espacio hacia la mujer, hemos caminado o transitado en estos últimos tres años, de poco a poquito” (Grupo Focal V1).

En relación a la percepción de las mujeres, podemos advertir que la apropiación de los valores de la equidad es algo ampliamente reconocido por las funcionarias, pese a la imposición que representa el establecimiento del Modelo como mandato de política de Estado. Ello queda de manifiesto en las opiniones principalmente de mujeres que señalan percibir un cambio sustantivo en la forma en que se presenta las relaciones entre los género dentro de la dependencia.

Ahora bien, la apropiación del Modelo en lo relativo al aspecto a la gestión concita varias coincidencias entre los integrantes del Comité. Concuerdan, principalmente los varones, en que la parte de gestión ha contribuido a generar una nueva forma de hacer las cosas dentro de la racionalidad de la administración pública.

“empezamos a ver que era algo diferente, que sí servía, que sí nos servía como Instituto para empezar a controlar acciones que anteriormente no llevábamos.” (Grupo Focal V1).

“ Y además que aprendimos muchas cosas que nos podían servir en el futuro, como ver la posibilidad de estar inmersos en sistemas de calidad o en un modelo de gestión estando en una dependencia gubernamental, era como un plus también para nosotros como persona y así lo veíamos” (Grupo Focal V1)

Otro de los aspectos positivos se relaciona con la información que se desprende a partir de la implementación del Modelo. En algunos casos los requisitos incluidos en los diagnósticos significaron entender los problemas internos y las demandas externas desde un nuevo enfoque de política, en donde la calidad en la gestión fue un eje central. Incluso se menciona que gracias al Modelo se cuenta con un panorama de la dependencia que antes no se tenía lo que contribuye en términos laborales y organizacionales.

Como se ha reiterado, la lógica de la gestión por resultados y en base a generar productos y servicios de calidad, es parte de una nueva orientación organizacional que de alguna forma trastoca los esquemas tradicionales-burocráticos de funcionamiento de la administración pública en México.

“...existe mucha gente que no tiene la más mínima idea que es un modelo de gestión, de lo que implica y el compromiso que debes adquirir al implementarlo... esos son los tropiezos o los

obstáculos que se tenían en la implementación, no tanto los objetivos o las acciones, no tanto en manejo de indicadores de violencia u hostigamiento... documentarlo, manifestarlo mediante formatos y lineamientos que requería el modelo, fue la barrera que de alguna manera se tuvo que sortear en aquel tiempo” (Grupo Focal V1).

¿Cuál ha sido el nivel de aceptación de los actores institucionales de la necesidad de incorporar la perspectiva de género en su quehacer público?

Es preciso puntualizar que los obstáculos en términos de la recepción del Modelo incluyen varios aspectos que se presentan con una dinámica propia, y en otros casos en interacción. En efecto, en algunos casos las resistencias más visibles sobre el Modelo respondían a la carga de trabajo que su implementación significaba para las y los funcionarios designados como miembros del Comités, así como de parte de las mismas autoridades y funcionarios en general. En otros casos, la propia temática de género se constituía en el punto de conflicto por considerarla no prioridad dentro de la política pública de las dependencias; en otras circunstancias, se cuestionaba la lógica que acompañaba el sistema de gestión como una nueva orientación del trabajo dentro de las dependencias, finalmente, otra de los motivos de cuestionamiento y que afectó el nivel de aceptación del Modelo radicó en la figura de la Gobernadora y su asociación a la imposición que significaba la iniciativa como una necesidad “particular” y voluntarista de la autoridad.

Tanto de las entrevistas como de los grupos focales se desprende información sobre las resistencias de parte de los propios funcionarios, como de las autoridades en torno a los temas vinculados con la equidad de género.

“...el modelo es muy noble, pues esa es la finalidad, verdad, de que se den esas oportunidades. Como que no se ha podido aterrizar porque existe mucha resistencia, resistencia de los altos mandos, (...) el tema de la equidad no es un muy entendible, aquí hay muchos hombres que se resisten a, piensan que la equidad es de mujeres argüenderas, de mujeres feminista...(Entrevista,

“yo no he visto que haya comentarios, negativo, lo he visto de hombre de 45 para arriba, son los que se burlan, por ejemplo en esos cursos de masculinidad, un comentario de una compañero, se estaba burlando porque estaban comentando, no se cual tema pero dijo –es que mi familia es mía, y ellos hacen lo que yo digo. Es que anda uno en la oficina, ve a sus compañeras como andan vestidas, pues llega a su casa con su esposa uno-, así muy grosero, se estaba burlando, que además de todo. Pero es un hombre como de mi edad, 53, 54 años (Entrevista)

Hay aspectos positivos que se reconocen fueron producidos por la implementación del Moldeo, entre los que se destaca el acercamiento a la temática de personas que desconocían del tema y que como problemática entra a las dependencias con un carácter formal que lo reviste de mayor legitimidad. El mayor conocimiento del personal en temas como acoso, hostigamiento y violencia les refuerza la sensación de ser sujetos de derechos.

“Tenemos que ser honestas las mujeres en cuanto a los talleres; cuando en su vida habían sentado a los hombres a tomar un taller de género, tuvo que ser obligatorio pero algo les tuvo que quedar; ya saben varios conceptos.(...) Nos faltan muchas cosas todavía, pero hemos tenido avances por supuesto. Hay, usted lo va a ver, hay buzón de quejas; la gente que diga yo no quiero ver a nadie yo quiero poner un queja, ahí está el buzón de quejas.(Entrevista Secretaría de Finanzas)

¿Cuál es el nivel de conocimiento de los actores institucionales de la situación de las mujeres y las brechas de género en el Estado dada la aplicación del Modelo?

Antes que todo es preciso señalar que esta investigación no se propuso generar un instrumento específico de evaluación de los conocimientos y actitudes en torno al género de las y los funcionarios participantes en su implementación. Esta pregunta más bien se dirige a valorar el nivel de acercamiento que las personas expresan tener sobre la problemática de las brechas de género, principalmente en relación a su trabajo y al contexto general del Estado.

De las entrevistas en profundidad realizadas a los integrantes de los Comités de género de 10 dependencias certificadas, es posible deducir que en la mayoría de los casos el componente de género se integra como una variable explicativa de situaciones de desigualdad, que a partir del trabajo concreto desarrollado dentro de las dependencias (acciones internas) posibilita un acercamiento más pragmático a la realidad de discriminación que también se vive dentro de las organizaciones.

Ahora bien, un factor importante en relación al conocimiento se relaciona con la información que el contexto institucional se esfuerza en producir y difundir al conjunto del personal, generando los elementos explicativos necesarios que informen sobre una realidad concreta. Este requisito es explícitamente abordado por el Modelo, sin embargo las fuentes de información, y por tanto de conocimiento, se redujeron a la aplicación de cuestionarios y encuestas que en la mayoría de los

casos se consideraron como diagnósticos por sí mismos. Además de ellos, hay que agregar que no siempre la información se generalizó al resto de los integrantes de las dependencias, en la mayoría de los casos sólo los integrantes del Comité manejaban los resultados y eran ellos quienes decidían qué tipo de acciones implementar.

Sólo conocen lo que dio como resultado la aplicación del cuestionario:

“...sí se tiene identificadas y con las encuestas sale todo, ahí sale que sienten, todavía se siente discriminadas, pienso que pueden tener razón, en el tema laboral es el sueldo, hay diferencia todavía, en el caso de las directoras todos ganamos igual, es muy difícil poner a todo igual porque se me maneja en base a plazas, entonces se desocupa una plaza y es como un escalafón, entonces emparejar a todas las mujeres es difícil, a lo mejor que fuera una política todos lo que son auxiliares ganan parejo, pero como se van desocupando distintas plazas es difícil” (Entrevista)

En relación a la participación de los funcionarios/as, ¿han estado involucrados en los procesos y han sido informados sobre los resultados de los mismos? (¿se han involucrado?)

En relación a la capacitación, en los requisitos del Modelo se menciona que las dependencias deben asegurar el acceso a la capacitación de todo el personal, principalmente referida a temas de equidad de género, considerando la participación equitativa de mujeres y hombres en los programas de capacitación y tomando en cuenta la conciliación vida laboral y familiar en lo relativo a la duración, frecuencia y horario para que no interfieran con las responsabilidades familiares del personal. Si bien se impartieron sesiones de sensibilización y capacitación a todo el personal, estas fueron escasas y no propiciaron el involucramiento de todas las personas en las acciones del Modelo.

De las entrevistas se desprende valiosa información sobre la forma en que el Comité asumió la estrategia de difusión del Modelo dentro de sus dependencias. Debido al carácter sumamente procedimental, las y los funcionarios en general eran involucrados en los momentos específicos de las auditorías (mecanismo de control) o a través de las actividades que incluían jornadas de conciliación vida laboral y familiar y de integración organizacional.

De las entrevistas se desprende que en general no se informó al personal sobre el proceso de implementación del MEGGEZ, en algunos casos porque la estrategia elegida para este propósito

no se pudo llevar a cabo debido a las cargas de trabajo y en otros porque el personal no participaba por sus propias cargas de trabajo o falta de incentivo del titular.

“...como no estuvo tan involucrado el administrativo no conoció bien el modelo y a la hora de desarrollar los objetivos teníamos cierta resistencia pero ya más bien en cuestiones administrativas para aterrizar todos, ¿cómo se llama? Las políticas que diseñamos, ahí fue donde nosotros tuvimos un problema. La gente quedó, las cosas que nosotros propusimos o las cosas que implementamos para que el modelo llegara hacia la gente en algunas cosas sí, la gente, sí lo asimilo muy bien. Hubo la resistencias naturales de cierta gente que veía al modelo con, o sea, con suspicacia o sea no creían en él. (Entrevista)

La difusión era más o menos visible, dependiendo de la disponibilidad de recursos: los más modestos refieren la inclusión de textos breves en los cheques del personal, alusivos a la equidad de género y los avances del Modelo. Quienes contaban con más recursos elaboraron artículos promocionales: calendarios, trípticos, plumas y chamarras.

“En los eventos que tuvimos igual, era con información con mensajes, regalamos playeras como a niños, a los papas y a las mamas y traían mensajes sobre el modelo o alguna frase de equidad (Entrevista Secretaría de Gobernación)

Cabe subrayar que este tipo de propaganda desapareció con el cambio de gobierno ya que tenía la imagen de la administración anterior.

En donde si se reconoce participación es en el mayor conocimiento que ahora el personal tiene sobre ciertas temáticas, sobre todo en materia de acoso y hostigamiento.

“...en general abatimos mucho indicadores que había de, sobre todo de violencia, de acoso, de ese, situaciones hostigamiento, que más que nada hicimos que supieran que eran esos términos, más que existieran problemas de acoso o de hostigamiento, hicimos que la gente supiera pues, entendiera qué eran esos términos (Entrevista)

De igual forma, hay coincidencia en los efectos positivos de aquellas acciones que involucraron a todo el personal, tal como lo estipulan los requisitos del Modelo. Entre ellas se cuentan las jornadas de convivencia familiar, habilitación de espacios para el cuidado de las y los hijos, entre otros.

“la ventaja fue que tuvimos una, unidad de comunicación de relaciones públicas que se encargaron de todo y sacaban trípticos, notas en el periódico, y ese titular de esa unidad era parte del Comité, entonces su chamba, por eso también nosotros decidimos tener como parte del Comité esa área, porque para nosotros es fundamental el trabajo que se realiza (Entrevista)

¿Cómo se ha desarrollado la gestión del Comité de Equidad y cómo es valorado (recibido) e integrado su trabajo dentro de la dependencia?

Como hemos venido sosteniendo, en casi todas las dependencias que adoptaron el Modelo, el Comité y las actividades que desarrollaron no se integraron adecuada y sistemáticamente a la corriente principal de la organización y la estructura de la dependencia. Este aspecto queda de manifiesto por las resistencias que tuvieron que sortear de parte de las autoridades como de sus propios compañeros de trabajo.

Así mismo, la asociación del tema como un asunto de mujeres influyó en la percepción que las dependencias tenían sobre el trabajo del Comité. Las resistencias frente al Modelo se ubican de parte de la autoridad y del personal de las dependencias, sobre todo el masculino, quien asocia el tema de género con acciones exclusivas para el personal femenino.

“Entonces cuando se habla de modelo de equidad de género, ellos piensan que las mujeres ahora queremos ser superiores a ellos...entonces empieza haber cierta resistencia por parte de ellos. (Grupo Focal M1)

“hablar sobre el modelo, hablar sobre la igualdad, como que decían: “¡No! Es que yo opino que las mujeres en su casa, en el quehacer y ya”. O sea, incluso en la forma de tratarnos a nosotras como mujeres ahí en el trabajo, era de que: “es que yo no sé que hacen ustedes aquí, ustedes deberían estar en su casa”. (Grupo Focal M1)

“ya ven que son puras acciones a favor de la mujer, y a que ellos se les va relegando, o haciendo menos, que pierden el poder poco a poco (Grupo Focal M1)

De igual forma, una vez que el Modelo empieza a operar no se da un reconocimiento importante de parte de las y los funcionarios. Incluso predomina el desconocimiento a nivel interno lo que mina la valoración del personal. Es decir, la recepción de las acciones que se desprenden del Modelo no fue muy positiva, ya que la información entregada era muy parcial.

“[como beneficiaria interna del modelo] yo vi un estrés horrible... tuvieron que hacer esto para la certificación a marchas forzadas, un trabajo impresionante, todos movidos trabajando para obtener una certificación; luego empezaban a bajar [las acciones internas] igual a marchas forzadas, la información a nosotros lo usuarios, los beneficiarios, que era el personal, empezaron a bajar toda esa información que de repente, pues nosotros, así honestamente se lo digo, nos dan un manualito, nos dan un tríptico...” (Grupo Focal M1)

En los casos en que la recepción inicial fue negativa, principalmente de parte de los varones, las acciones internas emprendidas por el Comité que se orientaron a mejorar el clima laboral fueron recibidas de manera muy positiva, lo que concitó un cambio de percepción en las y los funcionarios.

“...la gente al principio tenía mucha resistencia, más bien los hombres porque creían que era un apoyo hacia la mujer, pero se dieron cuenta que con las acciones, que no únicamente eran para las mujeres sino que también se verían ellos beneficiados con algún resultado como, la paternidad... se hicieron muchas acciones...tenemos muchos eventos para llevar a nuestra familia, para convivir; entonces sí se mejoró mucho la dependencia, les digo al principio había resistencia por parte de los hombre, pero se fueron como dando cuenta que no solo era un apoyo hacia la mujer...” (Grupo Focal M1)

Aquí se reconoce el efecto positivo de la capacitación en relación a la sensibilización y compromiso frente al tema, principalmente en los integrantes del Comité.

“...pues uno mismo se iba capacitando y se iba dando cuenta de que en verdad sí se ocupaba el modelo y que era funcional, y lo empezamos a hacer propio [...] todo el esfuerzo, las horas extras, el sufrir, el estrés de las certificaciones fue amalgamando más al grupo y haciendo que hiciéramos más nuestro, que sintiéramos propio el modelo, inclusive a defenderlo de situaciones que se daban en la secretaria... (Grupo Focal V1)

Ahora bien, resulta importante destacar la autopercepción que los miembros del Comité manifiestan como grupo, la que se fue construyeron durante la gestión del Modelo y que cobra especial importancia dado el contexto actual de transición administrativa.

Por una parte destaca lo que denominamos como “individualismo heroico” y que refiere al esfuerzo y empeño individual en torno al trabajo vinculado con la puesta en marcha del Modelo. Congruente con los hechos, destaca la necesidad de reconocimiento por el trabajo excesivo, la

prolongación de la jornada laboral, el diseño de iniciativas novedosas que surgen pese al escaso apoyo de la autoridad y de los recursos humanos y financieros y de la invisibilidad que como Comité tuvieron dentro de la estructura de la organización.

“...¿qué nos ha beneficiado?, es el compromiso de los integrantes del Comité, no de las direcciones, de las personas operativas del Comité, porque también aquí observamos que las personas que tienen la dirección prácticamente son de simulacro, porque la talacha toda la hemos hecho nosotros, las personas que hemos sido las activas del Comité. Ha implicado retos, poder tener la idea de esto vale la pena, doctor, doctora, los dos titulares anteriores en dónde, por supuesto, con las dos voluntades y compromiso de los dos directores anteriores eso también ha sido clave. Aunque no se pudo lograr que todas las direcciones fueran activas” (Entrevista)

Todos los entrevistados, así como participantes de los grupos focales coinciden reiteradamente en el sacrificio que la implementación del modelo les significó en términos laborales y personales. Ésta se constituye en la principal razón o argumento de peso para sostener y coincidir en la necesidad de que la iniciativa perdure, pese al cambio de administración.

“...la dependencia debe de continuar con el modelo de equidad, debe de continuar, porque de que sirvió tanto esfuerzo para que se pudiera certificar para que pudiéramos continuar con las acciones que ya tenemos planteadas, debe de continuar, porque a veces decimos tanto que nos estresamos para nada (Entrevista)

Es decir, además de los argumentos referidos a la importancia de disminuir las brechas de género y promover una política de igualdad, la opinión compartida es que el esfuerzo invertido justifica por sí solo la necesidad de permanencia de la política.

Pese a las críticas constantes referidas al exceso de trabajo, el carácter impositivo de los asesores externos, la excesiva preponderancia de la certificación, entre otros aspectos, la mayoría de participantes defiende el Modelo por lo que significó para ellos en términos personales y laborales. La presión por certificarse fincó una identidad compartida para que el fruto de su trabajo perdure.

“A final de cuentas está haciendo algo por disminuir la brecha, pero no debería ser la forma, entonces de fondo la sensibilización deja más porque, a final de cuentas lo que queremos es

disminuir la brecha real en la sociedad, más allá de la dependencia, más allá de certificarnos o re certificarnos, eso es mero trámite; y yo creo que la mayoría que estamos aquí hemos sentido propio el modelo, porque lo hemos vivido y hemos sufrido y hemos visto resultado, eso es con lo que yo me quedo” (Grupo Focal V1)

Ahora bien, la dinámica que puso como objetivo fundamental la certificación en un período determinado de tiempo, a la par de los procesos acelerados de formación y generación de conocimiento sobre las temáticas vinculadas a los derechos laborales y el género, tuvieron un efecto perverso en los integrantes del Comité, como fue descrito en la dimensión de Eficacia, a raíz del reconocimiento de que la propia implementación del modelo generaba situaciones de hostigamiento laboral y discriminación dada la presión que significaba obtener resultados inmediatos.

Este aspecto es ampliamente reconocido y detectado como una fuente de conflicto por quienes formaron parte del Comité y tuvieron una actuación directa en la implementación del modelo y los sistemas de seguimiento y evaluación. Los beneficios potenciales de una política como está, su orientación hacia la eficiencia y la gestión en base a calidad y resultados, y el cambio de mentalidad que exige en relación al trabajo, fueron elementos que dejaron de tener un peso sustantivo en la justificación del Modelo.

Los efectos de las actividades desarrolladas por el Comité y su integración dentro de la dependencia se encuentran actualmente condicionadas por el proceso de transición. Como lo hemos venido señalando, el cambio de gobierno afectó de manera dramática el funcionamiento del Comité, en parte debido a que algunos de sus integrantes se fueron de la dependencia, pero también se agrega la incertidumbre en torno a su continuidad lo que le restó importancia. Por otra parte, todo el esfuerzo que se hizo por capacitar al personal de las dependencias y sensibilizarlo en el tema, se afectó con el cambio de gobierno, ya que muchas personas que ya sabían cómo operar el modelo se fueron. La continuidad del Modelo exige formalizar e institucionalizar la capacitación principalmente a los directivos y personal operativo.

¿Dispone el Comité de un conocimiento detallado sobre las relaciones de género al interior y exterior de la dependencia?

Los integrantes de los Comités entrevistados y participantes de los grupos focales, comparten la necesidad de generar este tipo de reuniones (Grupos Focales) al reconocer la necesidad de

aprender de sus colegas de otras secretarías de estados. Descubrieron que en el conocimiento y aprendizaje de otras experiencias pueden desarrollar otro tipo de acciones en sus propios lugares de trabajo. Enfatizan en lo importante que resulta aprender en la retroalimentación, ya que al final de cuentas todos están involucrados en la misma política que aspira a un único fin: eliminar las brechas de género en el Estado.

Reconocen que no tienen un conocimiento detallado sobre las relaciones y brechas de género al interior y exterior de las dependencias, pues únicamente cuentan con los “diagnósticos” elaborados en el marco del Modelo, que tienen las limitaciones que han sido descritas en apartados anteriores.

¿Cómo se ha desarrollado la formación y habilitación profesional de los agentes en materia de género? (capacitación)

Del análisis documental se desprende que en la mayoría de las dependencias no se generó un proceso particular de promoción a la capacitación en género que fuera más allá de los aspectos vinculados a los requisitos del Modelo. Incluso de parte del INMUZA no encontramos un Programa de capacitación en Género formal e institucionalizado que incluyera aspectos teórico metodológicos relevantes y que fuese sostenido por especialistas de alto nivel convocados bajo un proceso participativo y fundado en la experiencia en trabajo de formación al sector público, con excelencia profesional y que atendiera a las necesidades del contexto específico de las dependencias.

No todas las dependencias tuvieron el mismo acercamiento con los asesores y en especial con la forma en que se desarrolló la habilitación profesional para capacitarlos en la implementación del Modelo, como señala un entrevistado:

“...como que si queríamos que alguien viniera y nos dijera, -miren muchachas ahora sí que es importante esto, o ahorita que esta con la de la agencia hacer esto, queríamos eso verdad, pero a veces nuestro trabajo, una, que tenemos que cumplir con nuestro trabajo, medio presionadas también con cumplir con esto, bueno pues vamos haciendo ese actividad, como que si nos falta que alguien más nos asesorara nos acompañara, en todo este proceso, que de antemano que si lo tuvimos verdad, pero a lo mejor un poquito más a fondo, para nosotros poder realizar políticas, así de gran impacto(Informante).

En relación a los temas de sensibilización y capacitación, los miembros del Comités entrevistados subrayan la importancia de profundizar y extender la formación a todo el personal de la dependencia, no sólo a quienes conforman los Comités, para que una política como ésta funcione realmente.

Así mismo, su experiencia les ha hecho entender no sólo la importancia del tema de género, sino de la forma diferencial que la capacitación debe ser planeada, según el sexo de sus colegas, así como del nivel escolar y jerárquico dentro de la dependencia.

Concuerdan en el hecho de que la capacitación en los temas de género junto con la formación en el modelo de gestión fue un proceso muy complicado, difícil de sobrellevar por la complejidad que de suyo tienen ambos enfoques. En general, las resistencias iniciaban con el tema de la formación y luego se derivaban al la implementación del modelo de gestión.

Lo anterior tuvo como consecuencia no hacer un seguimiento específico del nivel de apropiación del tema de género. La premura por adoptar el modelo limitó un seguimiento sistemático y consistente de la forma en que las y los funcionarios estaban aprehendiendo de la perspectiva de género en relación a su habilitación profesional.

En relación al papel de los consultores y asesores, se comparte la demanda hacia el INMUZA por mejorar e institucionalizar la parte de capacitación dado el contexto de cambio político que implica que nuevos funcionarios se hagan cargo de la implementación del Modelo. Como ha sido ampliamente detallado, se cuestiona el papel del la consultora que capacita en la parte de gestión, debido al trato y a la forma en que transmitieron la información; además de ser poco claros en las instrucciones sobre los pasos a seguir, tuvieron una actitud descalificadora y su interés como asesores estuvo centrada exclusivamente en el cumplimiento de los requisitos más que en entender el proceso que vive cada dependencia.

Otro aspecto que es considerado como negativo en relación a los consultores, fue la relación que entre ellos se generaba y la dificultad que esto produjo para las dependencias. La falta de sinergia y concordancia entre la información e instrucciones de parte de ambas consultoras generó aún más confusiones y complicaciones en los procesos de capacitación.

En relación específica a la capacitación sobre género, es importante señalar que no sólo estuvo mal planificada, sino que varios casos en vez de concitar consenso y sensibilización en género se

trajo en conflictos y confrontación con los y las funcionarios públicos. Lo que de inicio profundizó las resistencias comunes hacia el tema, sobre todo por parte de hombres.

Existe una fuerte crítica remarcada al papel desempeñado por las “especialistas” en género que dictaron las conferencias de sensibilización. Varias de las personas informantes, sobre todo varones en Grupos de Enfoque, coinciden en la actitud de ataque y confrontación hacia los varones participantes. Señalan como cita que una de las ponentes inicia su conferencia con la siguiente frase “lo mejor que me ha pasado la vida es que mi esposo haya muerto”.

“algunos de los problemas que tuvimos, fue cuando se dan las primeras platicas de inducción al modelo, las platicas generales, vinieron unas expertas de México, que –ay Dios mío-, expresaban el sentido, la filosofía y los principios del Modelo, lo dieron de tal forma que, en lugar de provocar una apertura de los hombres, provocaron el rechazo [...] provocaron de la mayoría del público varón rechazo, y no al Modelo, sino en la forma en que presentaron.. y para ella, los hombres son lo peor”.

“Queriéndonos generar un complejo de culpa, ¿o no? ¡Por ser hombres! [dificultó] la gestión, porque hacia el planteamiento del Comité, como en las dependencias, después la mayoría de los hombres generó reticencias”.

“la cuestión fue en la percepción fue en cuestiones de violencia laboral y de acoso sexual, lo manejaron de tal manera que ya cualquier forma se transformaba en eso, movían todo tipo de relación a algo sospechosa”.

“porque esta mujer comienza con que lo mejor que le pasó en la vida “es que su esposo haya muerto”

¿Existen cambios en la percepción que hombres y mujeres en la dependencia tienen sobre las brechas de género a partir de la implementación del Modelo?

Un hallazgo importante en torno a la percepción de cambios en torno a las brechas de género se relaciona con la forma en que los participantes perciben se implementó el Modelo en las dependencias. Tanto en los grupos focales como en las entrevistas existe acuerdo en señalar que al privilegiar el procedimiento que dictaba el cumplimiento de los requisitos del Modelo y en el marco del acotamiento del tiempo destinado a la certificación, lo prioritario fue trabajar para ese objetivo, pasando a segundo plano la importancia sobre las brechas de género que las acciones

planificadas estaban destinadas erradicar. Lo cual limitó los alcances en cuanto a los conocimientos de las brechas de género y los avances en su erradicación.

En el trabajo en campo se rescatan percepciones respecto de que han bajado los niveles de hostigamiento y violencia, sin embargo, como se mostró en el apartado de seguimiento, no cuentan con información que sostenga estas afirmaciones. Perciben también, como se ha mostrado en apartados anteriores, que se han mejorado ciertas condiciones que contribuyen a la equidad, como la conciliación entre la vida familiar y laboral, a partir de la compactación de horarios, la existencia de ludoteca y los permisos paternos. Así como algunos y algunas tienen la percepción de que más mujeres han accedido a puestos de decisión. Todo ello como efecto del Modelo.

En contraste, hay que destacar, la información que surge de los grupos focales de mujeres, principalmente de las dependencias que integran el segundo grupo en certificarse en 2008. Que muestran un efecto no esperado del Modelo, en detrimento de la equidad. Señalan que el trabajo desarrollado los Comités estuvo desigualmente distribuido, siendo principalmente las mujeres quienes se hacían responsables de las actividades que había que desarrollar. En la mayoría de los casos éste hecho se explica por la resistencia y falta de compromiso de algunos integrantes del Comité, en su mayoría varones, lo que sólo dificultó la gestión, sino que generó un ambiente de animosidad y cuestionamiento a la iniciativa y una presión directa hacia sus colegas mujeres.

Pese a que son las dependencias que menos tiempo llevan asociadas al Modelo, las que iniciaron en 2009 concuerdan en la importancia de continuar con el Modelo y afianzar las acciones que ya se estaban desarrollando. Reconocen también ciertos cambios en sus colegas y en la dependencia en general, los que deben seguir alimentándose para que no decaiga el ímpetu con el que se inició la adopción del Modelo.

“A mí sí me gustaría continuar con esta parte porque la mayoría de los trabajadores de mi dependencia son hombres. Ya se ha trabajado y ya se lleva un gran avance, verdad? Ahora Sí, ya se ha, como que, concientizado mucho a los trabajadores y ya se tiene un avance...”.(Grupo Focal M3)

“entonces yo era la única directora mujer y 3 hombres, entonces, para todos los hombres que eran, después del modelo de la implementación de la certificación de capacitación que se les dieron a ellos, se ha visto un cambio y, lo que decía usted, que son personas mayores que tienen ya sus

arraigos, pero si los cambia. Que si la metodología para implementarlo ha fallado, se puede modificarla o mejorar la metodología, pero en sí, el Modelo es bueno". (Grupo Focal M3)

"Definitivamente que el modelo ojala pueda continuar y que, sobre todo, tengamos este tipo que se fomente la retroalimentación para mejorar y saber qué hacer".(Grupo Focal M3)

¿Cuál es la percepción sobre los incentivos institucionales que implica la aplicación del Modelo?

Como fue mostrado en apartados anteriores, parte de la estrategia de seguimiento y mejora continua del modelo incluye el requisito de estímulos o recompensas para las y los funcionarios involucrados en la implementación del Modelo. En las entrevistas realizadas se constata que en la mayoría de las dependencias este criterio, aunque enunciado, no se cumplió, generando y contrariedad en los integrantes del Comité. Sólo en la Secretaría de Finanzas (SEFIN) se otorgaron reconocimientos monetarios durante los dos primeros años de operación del MEGGEZ a los integrantes del Comité. En el resto de las dependencias aunque fue solicitado, esta recompensa no fue otorgada debido a la falta de recursos. En la opinión de las y los participantes, lo que primó fue la falta de voluntad y consideración al trabajo y esfuerzo invertido, lo que a la vez refleja la poca valoración de la temática de género y del Modelo en general dentro de las dependencias.

Lo anterior, sumado a las cargas de trabajo, desmotivó a los integrantes del Comité y en algunos casos se informa que fueron principalmente los varones quienes se fueron retirando de las actividades y los compromisos de trabajo del Comité, quedando las funcionarias como únicas responsables en la operación del Modelo.

"El Comité trabajaba jornada doble; nunca tuvieron un estímulo, fue un trabajo de voluntad. Ni siquiera se les recompensó con tiempo. Sólo los que estaban muy comprometidos siguieron trabajando por la equidad (Entrevista)."

Relacionado con la estrategia política de implementación del Modelo, más que incentivos lo que prevaleció en opinión de las y los funcionarios participantes fue la amenaza constante que giraba en torno al fracaso de no conseguir la certificación.

¿Cuáles han sido los principales factores que contribuyeron a construir buenas alianzas (interinstitucional) entre todos los actores?

En este punto no existe coincidencia sobre la existencia de buenas alianzas, principalmente porque no hubo un proceso de retroalimentación entre las dependencias. Como ya fue señalado, cada una implementó el Modelo de manera aislada bajo la asesoría de los mismos consultores y de parte del INMUZA.

Como aspecto positivo algunos entrevistados mencionan las visitas realizadas por el PNUD para conocer los avances en la implementación del Modelo. Sin embargo no se mencionan aspectos que incluyan asesoría o seguimiento posterior.

¿Cuál es la percepción de nivel de compromiso del Titular de la dependencia en la implementación del Modelo?

Como se ha mostrado a lo largo de la evaluación, existe coincidencia en cómo se percibe la actuación de algunas autoridades frente al Modelo. Su falta de compromiso y apoyo, pese a que formalmente no podían decir estar en desacuerdo porque significaba no apoyar la política de la titular del Ejecutivo.

“en los puestos directivos había mucha resistencia y hasta el final sigue la resistencia, porque ellos jamás a capacitaciones, entonces como que no se integraron en el modelo, esperemos que ahora con esta nueva administración, tratemos de sensibilizar al señor secretario para que involucre a puestos directivos; porque finalmente ellos son los que tienen más vinculación con las políticas y además ellos son los que, en muchos de los casos, son los que agreden; violencia laboral, hostigamiento sexual, la discriminación...” (Grupo Focal M1)

La falta de compromiso de los titulares, sumado al objetivo de inmediatez de la certificación, generó en quienes integraban los Comités, una sobrecarga de trabajo excesiva y una falta de apoyo y reconocimiento de parte de la dependencia

No existe reconocimiento: además del excesivo trabajo, no tuvieron reconocimiento material o simbólico a su trabajo. Como se mostró a lo largo de la evaluación, en los casos que el apoyo de la máxima autoridad estuvo presente, existe un mayor reconocimiento del éxito de las acciones emprendidas y de los cambios experimentados al interior de la dependencia a favor de la equidad de género.

“Para empezar aquí el titular está muy de acuerdo al modelo...los que conformaban el Comité, eran directores, entonces la información se tenía que bajar, o sea porque ellos decían: “se van a hacer estas cosas, se van a hacer estas acciones...la gestión del modelo fue muy fácil por ese apoyo del titular y por que los directores estaban muy comprometidos con el... (Grupo Focal M1)

“...hubo mucho apoyo del titular; y también movía mucho a lo que eran las personas que integraban el modelo, se integraron tanto jefes como personal operativo, se les dio primero capacitación en sensibilización, en qué consistía el modelo; y básicamente fue para que los integrantes entendieran que solo no era beneficiar mujeres; también era beneficiar a hombres, para que al momento de estar bajando la información pues se apoyaran en ello para que fueran menos las resistencias. (Grupo Focal M1)

En el contexto particular del Estado de Zacatecas, y dado que la titular del Ejecutivo era una mujer, varios de los participantes asumieron la implementación del Modelo como una iniciativa que respondía al interés político particular de la Gobernadora. Es decir, más allá de ser una política de Estado, la equidad de género fue interpretada como una disposición arbitraria de la máxima autoridad en turno, incluso se menciona que los propios integrantes del Ejecutivo –Secretarios de Estado- mostraban hostilidad hacia la iniciativa y generaron estrategias de simulación, como ha sido ya ampliamente documentado.

“Entonces yo dije: “metemos esas cosas, ¿pues qué raro?”, porque al menos en el área que yo manejaba no le cerramos las puertas a las mujeres ni al hombre, o sea, estamos por igual. Yo noté que en la dependencia los titulares igual no le pusieron mucho interés, dije: “No, es un programa más que nos cae del gobierno, probablemente es porque es mujer la gobernadora y pues bueno ya va a empezar con sus cosas”. (Grupo Focal V1)

Varias participantes resienten la escasa participación de las autoridades, no sólo en asistir a las reuniones del Comité, sino en la legitimidad y valor que le estaban dando al proceso dentro de la dependencia. A los efectos negativos de la sobrecarga de trabajo y la premura del tiempo por certificarse, se le suma una descalificación implícita por ser parte de los Comités y responsables de la implementación del Modelo

“...era muy difícil en poquito tiempo. En cuanto a nuestra autoridad, pues, se veía que estaba convencido de todo, filosóficamente, teóricamente, pero en la práctica no asistían con nosotros a las reuniones del Comité. Entonces, la verdad, yo me sentía sola, me apoyaban mis compañeras y todo, pero era como una lucha titánica, la verdad...” (Grupo Focal M2)

En relación al proceso de transición del gobierno, surgen la mayoría de los comentarios referidos a la incertidumbre que genera la continuidad del Modelo, específicamente al compartir la percepción de que como política pública tiene el sello (estigma) de ser una iniciativa de la administración anterior.

“A mí me dijo el director tal cual “esa fue una política, esas fueron acciones que le funciono a la señora, como política”, pero así riéndose en un tono de burla, y, o sea, “eso no me interesa y no lo quiero”, es mas así como que “no quiero ni saber del modelo de equidad y genero”, y yo me sentí muy defraudada...

“Desafortunadamente, tiene que ser así como lo dice la compañera, porque mientras el gobernador no diga “esto continua”, no hay seriedad, no le van a poner seriedad(Grupo Focal M2).

“...si alguien se expreso que eso fue en el sexenio de la señora, si es, efectivamente, es difícil la nueva administración, obviamente ellos quieren imponer su manera, viene siendo, o sea, efectivamente, la igualdad de oportunidades, pero ahorita estamos, precisamente, en esa transición que precisamente no sabemos... (Interrupción) (Grupo Focal M2)

“...nosotros si tenemos apoyo, el nuevo director, si dio la indicación de que continuáramos hasta donde se podía, pero lo malo es que INMUZA no tiene claro lo que va a suceder... (Grupo Focal M2)

“...tenemos nuevo titular. Cuando nos presentamos con él a mi me sorprendió que él tenía conocimientos de las quejas que había habido, y a parte, nos empezó a decir “bueno, mientras, en lo que sigue o no lo del modelo, hay que continuar, hay que seguir tal y como esta”. (Grupo Focal M2)

Finalmente y como ya fue descrito en otros apartados, hay una crítica abierta a que esta política fue desarrollada como una imposición de la gobernadora, y en ese sentido los titulares de las dependencias acataron una instrucción sin una adhesión real. Incluso se sostiene que muchos de ellos tuvieron una actitud de boicot implícita que se reflejaba en su actitud y predisposición dentro de las dependencias.

“no está comprometido de una manera voluntaria, no porque este cercano a quien le dé las instrucciones o a quien le paga, no nada más con palabras sino con hechos; porque, como lo hemos mencionado todos aquí, vimos el compromiso de los titulares, pero sabemos la razón también. Sin embargo hay muchos detalles donde demuestran, en algunos casos como en el mío, que con las palabras se dice si estoy comprometido, pero en los hechos pues no se demuestra...(Grupo Focal V3)

“fue el director general, como que no creía en el modelo, lo veía más como una implantación de un enfoque feminista a un enfoque de equidad. Entonces únicamente se acotaba la instrucción, por supuesto, se llevaba a las personas, pero en este caso, el director fue dos veces o tres veces. .(Grupo Focal V3)

La gente sentía sumamente presionada, agredida. Era, también mi director, era violento, sobre todo con la gente de confianza, con los que se supone que era su equipo de trabajo y era muy violento, grosero y; era muy trabajador, no hay que dejar de reconocer eso, pero eran las formas de dirigirse hacia su equipo de trabajo. Y el aprovechaba cada reunión para decir que si por él fuera....(Grupo Focal V3)

En otros casos sí se reconoce el compromiso, lo que ayudó a desarrollar de manera más comprometida, pero con igual carga de trabajo.

*“nuestro presidente del Comité de equidad y género estuvo muy comprometido, eso fue muy importante para comprometernos a todo el equipo del cuerpo gobierno a entrarle de frente...”
(Grupo Focal V3)*

Sí, acudía a las reuniones y siempre estaba pendiente de que el Comité estuviera funcionando. Por ejemplo, esta su despacho y el salón de reuniones, donde nosotros hacíamos las reuniones estaba a un lado de su oficina...” (Grupo Focal V3)

6) APRENDIZAJES Y BUENAS PRÁCTICAS SOBRE ESTRATEGIAS SEGUIDAS.

¿Qué prácticas desarrolladas por experiencias nacionales o internacionales han contribuido o pueden contribuir a fortalecer a las demás en el marco del programa (búsqueda de experiencias que puedan servir de referente. Por ejemplo Chile, MEG Federal u otras)?

Al investigar sobre experiencias de certificación en género dentro del sector público, se encontró que algunos países de América Latina han sido pioneros en impulsar acciones de este tipo. En Europa, los procesos de certificación se han dirigido fundamentalmente a las empresas privadas.

Brasil: Programa Pro-Equidad de Género

El Consejo Estatal sobre la Condición de la Mujer fue el primer organismo público orientando a integrar a las mujeres en la vida política, económica y cultural; se creó en 1983 en Sao Paulo y tuvo un carácter estatal. Uno de sus principales logros, pionero en la región, fue instituir la Comisión sobre la Violencia contra la Mujer, en agosto de 1985. Esta instancia fue un referente nacional e internacional en esta materia y fue respaldado por una larga trayectoria de trabajo del movimiento organizado de mujeres de ese país.

En el mismo año 1985 se fundó el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) de alcance nacional y adscrito al Ministerio de Justicia. Su objetivo central fue impulsar políticas que combatieran la discriminación contra la mujer y facilitar su participación en la vida política, económica y social de Brasil.⁸⁶

Desde su creación hasta hoy, el Consejo se ha ido transformando tanto en su adscripción institucional -que actualmente corresponde a la Secretaría de Políticas para la Mujer-, como en su composición, ya que actualmente también la integran representantes de la sociedad civil. La Secretaría de Políticas para la Mujer fue creada al inicio del mandato del presidente Lula da Silva, en el 2003. A partir de entonces, su función ha sido coordinar las políticas públicas de todos los ministerios en materia de equidad de género.

⁸⁶ Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos de la Mujer Brasileña*. http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_8.htm [30/oct/2010]

Entre los programas que realiza la Secretaría de Políticas para la Mujer, se encuentra el *Programa Pro-Equidad de Género*, que comenzó a operar en el 2005. Se trata de un esfuerzo gubernamental cuyo objetivo es impulsar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, por medio de una gestión y **cultura organizacional** proclive a la equidad de género. Actualmente el Programa se dirige tanto a organizaciones públicas como privadas⁸⁷.

La operación del Programa comprende 6 etapas:

- I. **Adhesión** al Programa: se invita a las empresas públicas a participar y, una vez que manifiestan su interés, se les informa las condiciones para la adherirse.
- II. Ficha de **perfil**: las empresas llenan una ficha en la que informan la situación de la empresa respecto a dos áreas de incidencia:
 - 1) **Gestión** de personas:
 - Reclutamiento y selección
 - Procesos de capacitación y entrenamiento interno
 - Ascenso funcional y planes de carrera, cargos, sueldos y remuneración
 - Programas de salud y seguridad en el trabajo
 - Política de beneficios
 - 2) **Cultura** organizacional:
 - Mecanismos de combate a las prácticas de discriminación (sexo, raza, estado de gestación y orientación sexual) y ocurrencia de acoso moral y sexual.

⁸⁷ Empresas públicas que se han adherido: "En el Sector de Energía Eléctrica: Centrales Eléctricas Brasileñas, Centrales Eléctricas del Norte del Brasil, Electrobrás Termonuclear – ELECTRO NUCLEAR, ELECTROSUL – Centrales Eléctricas, FURNAS – Centrales Eléctricas, ITAIPU Binacional, Compañía de Generación Térmica de Energía Eléctrica – CGTEE, Centro de Investigaciones de Energía Eléctrica – CEPEL, Compañía Energética de Alagoas – CEAL, Centrales Eléctricas de Rondônia. En el Sector de Petróleo: Petróleo Brasileño – PETROBRÁS. En el Sector Financiero: CAIXA ECONÓMICA FEDERAL, BANCO DEL BRASIL y BANCO DEL NORDESTE DEL BRASIL. Y también: Compañía de Investigación de Recursos Minerales, RADIOBRÁS – Empresa Brasileña de Comunicación y EMBRAPA – Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria." *Informe Brasileño de la 39ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la América Latina y el Caribe*. Período: octubre de 2005 a abril de 2006. Pág. 9

- Prácticas de sensibilización dirigidas a la equidad de género en la cadena de relaciones de la empresa.

- III. **Plan de acción:** se proponen iniciativas orientadas a transformar positivamente aquellos aspectos que se diagnosticaron más frágiles en el llenado de la ficha. Es hasta esta etapa en la que protocoliza el pacto con la firma del Término de Compromiso.
- IV. **Monitoreo:** en este proceso es posible analizar el efectivo desarrollo del Plan de acción
- V. **Evaluación:** es realizada por el Comité del Programa que para valorar el desempeño de cada una de las empresas observa los cambios producidos en el mundo del trabajo a partir del cumplimiento de todas las etapas del Programa y, específicamente, del cumplimiento del plan de acción.

El cumplimiento del Plan de acción es clasificado en 4 categorías:

Categoría	% de cumplimiento
Muy satisfactorio	del 85% al 100%
Satisfactorio	del 70% al 84%
Poco satisfactorio	del 50 al 69%
No satisfactorio	menos del 50%

Fuente: Programa Pro- Equidad de Género

- VI. **Entrega del Sello Pro Equidad de Género:** En su primera edición el *Sello Pro Equidad de Género* fue entregado a las empresas que obtuvieron la categoría de muy satisfactorio, actualmente se les entrega también a aquellas que obtengan un porcentaje de al menos 70% de cumplimiento.

El distintivo representa un reconocimiento público al compromiso de la organización con la equidad de género, la promoción de la ciudadanía y buenas prácticas laborales.

Es preciso destacar que desde su inició hasta la actualidad el programa ha sido apoyado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Chile: Programa Mejoramiento de Gestión; Sistema Enfoque de Género

En 1998, inicia en Chile el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), cuya característica principal radica en que asocia el cumplimiento de objetivos a incentivos monetarios para los funcionarios. Los PMG encuentran fundamento en la Ley No. 19.5531, según la cual son un instrumentos que contribuyen a que las instituciones públicas definan objetivos de gestión que, al ser cumplidos, proporcionan incentivos a las y los funcionarios (as), como obtener un incremento en sus remuneraciones.

Desde el año 2001 los PMG se han centrado en el desarrollo sistemas de gestión. Actualmente los PMG se estructuran en 5 áreas: 1) recursos humanos; 2) calidad y atención de usuarios; 3) planificación y control de gestión; 4) administración financiera y, desde 2002, 5) enfoque de género.

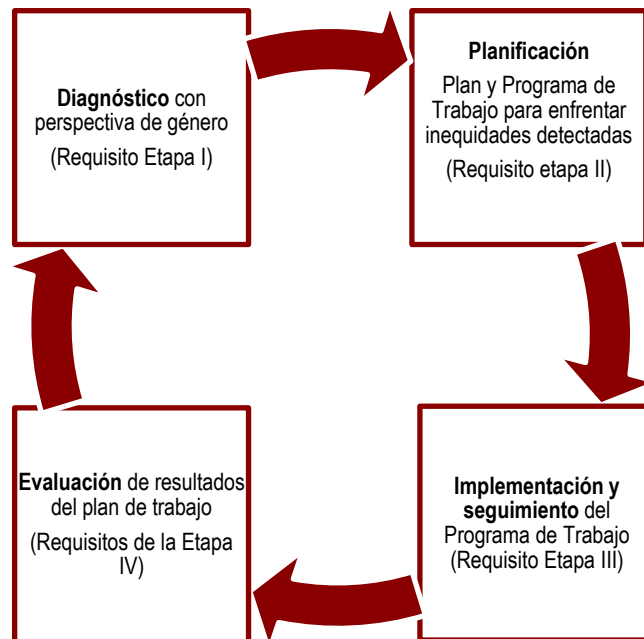
Así se incorporó el sistema Enfoque de Género al PMG, a fin de **transversalizar** la perspectiva de género en las instituciones públicas, especialmente en aquellas que proporcionan bienes y servicios, con objeto de garantizar que la oferta pública contribuya a reducir las inequidades de género que prevalecen en ese país.

Los principales objetivos del sistema son:

- Que las instituciones públicas planifiquen atendiendo las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres.
- Que estas instituciones puedan reorientar recursos para aminorar las brechas existentes entre hombres y mujeres.
- Que los funcionarios públicos incorporen en sus prácticas rutinarias este enfoque.

El Sistema de Enfoque de Género se compone de 4 etapas, las cuales se constituyen en un ciclo de trabajo. Concluir la etapa de evaluación del Sistema no es suficiente para dar por superada ninguna de las etapas anteriores, puesto que la lógica de ciclo de trabajo exige profundizar el enfoque de género en todas las etapas:

1. Ciclo de trabajo



Fuente: SERNAM. Sistema de género PMG básico 2009. Orientaciones metodológicas

A su vez, se definen una serie de requisitos técnicos para cada una de las etapas cuyo cumplimiento será valorado a través de medios de verificación. En el caso del sistema de enfoque de género, el organismo encargado de validar el proceso en su conjunto es el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)⁸⁸.

Es importante señalar que cada una de las etapas se realiza considerando el proceso de provisión de servicios y los sistemas de información de las dependencias. Es decir, se orienta a que el producto o los servicios ofrecidos por la institución atiendan las necesidades específicas de mujeres y hombres.

De acuerdo a SERNAM, la implementación del sistema *ha requerido incorporar al quehacer de los funcionarios (as) del Estado, conocimientos, habilidades y destrezas concretas. Esto ha demandado*

⁸⁸ Los requisitos pueden consultarse en : http://www.sernam.cl/pmg/marco_basico.php

la realización de una serie de acciones, tanto de capacitación, mesas de trabajo, elaboración de materiales, instrumentos de apoyo metodológico, etc⁸⁹.

El mecanismo de certificación externa del sistema de gestión se incorporó a los PMG en 2005, a través de la norma ISO. Desde el año indicado los PMG cuentan con un Programa Marco Básico y un Programa Marco Avanzado y, posteriormente, en 2009 se incorpora el Programa Marco de la Calidad. Al ampliarse los alcances de certificación, los PMG están guiados por un proceso escalonado de mejora continua.

Costa Rica: Sistema de Gestión Laboral en Igualdad y Equidad de Género

El Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica se fundó en 1975. En el 2002 inició las actividades para construir un Sistema de Gestión Laboral en Igualdad y Equidad de Género (SIGEG). El propósito del sistema fue **reducir las brechas de género** con el formato de normas ISO como herramienta principal.

En el 2004 el Instituto logró concluir la primera propuesta del Sistema de Certificación y elaboró la norma correspondiente. Con estos elementos, en el 2006 se realizó un pilotaje en la empresa Coca Cola, sede Costa Rica. En ese mismo año, personal del Instituto acudió a España a capacitarse en el Instituto Andaluz de la Mujer en el Programa Óptima⁹⁰.

En el 2008 se inició la aplicación del SIGEG en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, empresa pública que es propiedad de sus trabajadores y que está dirigida por una Asamblea de socios. La certificación de esta institución pública se encuentra aún en proceso, aunque el Instituto de las Mujeres le entregó en el 2009 un reconocimiento por los avances alcanzados.

La aplicación del SIGEG conlleva el cumplimiento de las siguientes etapas:

1. **Capacitación y sensibilización**
2. **Diagnóstico** de las brechas de inequidad **dentro de la empresa o institución**
3. Elaboración de una política de igualdad y un **Plan de acción**

⁸⁹ PÉREZ Cecilia, Ministra Servicio Nacional de la Mujer de Chile para la reunión de trabajo que se realiza en el marco del Proyecto CEPAL/DAW/Naciones Unidas, Cuenta para el Desarrollo “Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, 27 y 28 de octubre de 2003

⁹⁰ El Sistema de Certificación Laboral en Igualdad y Equidad de Género en Costa Rica, Instituto Nacional de las Mujeres, 2009, pág. 6

4. **Auditoría** de una tercera parte y si cumple con la mayoría de requisitos de la Norma se hace acreedor a la **certificación**.

Como lecciones aprendidas de la implementación del SIGEG, El Instituto de las Mujeres de Costa Rica menciona las siguientes:

1. *Para que el proyecto lograra sus objetivos y metas se necesitó de un equipo profesional interdisciplinario que incluyó personas ingenieros/as industriales, expertas en género y abogadas, que le dieron cuerpo a la iniciativa. La experiencia nos enseñó que no es posible delinear y mantener un sistema como este sin el concurso de estos profesionales.*
2. *Por las características de un sistema como el SIGEG, se estima conveniente contar con la permanente asesoría de un equipo como el indicado. En nuestro caso, esta se considera una fortaleza del proyecto y una condición que asegura éxito a la aplicación del sistema en las empresas.*
3. *Es necesario dividir el proceso de certificación en dos fases complementarias: una primera de preparación y maduración de condiciones en las empresas y otra fase de implantación propiamente del SIGEG. Estas fases a su vez contienen facetas bien diferenciadas que se constituyen en una guía que dirige y articula los distintos momentos del proceso.*
4. *Por esa razón, la experiencia nos muestra que este proceso se lleva por lo menos un año, dependiendo de qué avances tenga la empresa en la materia y del tamaño de la misma en términos del número de sus trabajadores/as y de las dependencias descentralizadas que tenga.*
5. *Hemos detectado también que entre más dependencias descentralizadas y más dispersas en el territorio nacional, más tiempo requiere la empresa para madurar condiciones; sin embargo los recursos tecnológicos de que puedan disponer les ayuda mucho. Por ejemplo, usar videoconferencias para hacer la sensibilización y capacitación en género, usar la intranet para levantar el diagnóstico o recoger opiniones del personal.*

6. *Los requisitos de la Norma, de contar con el compromiso de la alta gerencia de la organización y la creación de una Comisión sobre Género, son claves para lograr desarrollar tanto la primera como la segunda fase. Sin la disposición y compromiso de estos dos elementos no es posible mover la organización hacia un cambio de cultura organizacional en igualdad y equidad.*

7. *El personal que se disponga para hacer el pre-diagnóstico de las condiciones de igualdad y equidad en la organización durante la primera fase, debe ser altamente calificado en materia de género pues usualmente, las discriminaciones son muy sutiles o están encubiertas y debe tenerse la experiencia suficiente para develarlas y mostrarlas a la empresa.*

8. *Las empresas transnacionales radicadas en Costa Rica que hemos motivado a ser parte de esta iniciativa, están más familiarizadas con este tipo de certificaciones, sobre todo porque las casas matrices recogen en sus principios y valores la equidad, igualdad o diversidad, que se constituyen en pilares de su política de recursos humanos. Estas empresas suelen tener instalados otros sistemas de gestión (calidad, ambientales, de seguridad e higiene laboral, etc.) que propician una cultura organizacional que se alía y complementa muy bien con la propuesta de certificar la empresa en igualdad y equidad laboral desde la visión de género.*

9. *La escasa experiencia y trayectoria que existe en el mundo y particularmente en la región sobre la certificación laboral con equidad de género, obliga a tener mucho cuidado en la implantación y seguimiento de este sistema en las empresas pues se trata de establecer cambios en la cultura y organización empresarial duraderos y no de responder a una moda. Este mensaje hay que transmitirlo muy claramente.*

10. *Las instituciones públicas tienen una dinámica más lenta que la empresa privada en la implantación del SIGEG, este aspecto debe contemplarse a la hora de planificar realistamente el tiempo que requiere cada fase.⁹¹*

⁹¹ Ibidem pp. 11

Uruguay: Modelo de calidad con Equidad de Género

En este país, a mediados de 2009 se presentó el “Modelo de Calidad con Equidad de Género”, el cual forma parte del *Programa de Gestión de Calidad con Equidad*, diseñado por el Instituto Nacional de las Mujeres de Uruguay. Es una iniciativa gubernamental, realizada con el apoyo de PNUD y UNIFEM, cuyo propósito principal consiste en *promover que las organizaciones públicas y privadas integren en su gestión organizacional la equidad de género asociada a las competencias del personal, optimizándolas con miras a incrementar la eficiencia y competitividad de las organizaciones*⁹². Es decir, se trata de un programa de “equidad de género asociada a competencias”. Al igual que otros modelos de gestión de calidad, los organismos públicos y privados que cumplan con los requisitos y acciones previstas, reciben un reconocimiento público a través del “Sello de Reconocimiento de Calidad con Equidad”, otorgado por el Instituto Nacional de las Mujeres.

La propuesta se encuentra en fase piloto y tiene 4 componentes:

- *Diseño e implementación del Programa de Gestión de Calidad con Equidad de Género en tu etapa Piloto en Uruguay;*
- *Realización de intercambios y asistencia técnica con programas similares de la región Costa Rica, México, Brasil y Chile;*
- *Diseño e implementación de un plan de capacitación en “calidad con equidad de género”;*
- *Evaluación del proceso, difusión de sus resultados y generación de una propuesta para institucionalizar en forma permanente el Programa de Gestión de Calidad con Equidad y el Sello de Calidad con Equidad de Género.*⁹³

A su vez, el Modelo de Equidad de Género se compone de tres niveles:

Nivel 1: Compromiso: *consiste en la identificación de la problemática de la organización o del área de gestión seleccionada a través de la definición de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para conseguir la Calidad con Equidad de Género. En el mismo, la*

⁹² Sitio Web del Instituto Nacional de las Mujeres. Áreas de trabajo. Calidad con Equidad. Consultado el 13 de diciembre de 2010 en: <http://www.inmujeres.gub.uy>

⁹³ *Presentación del Modelo de Certificación del Sello de Calidad con Equidad de Género en Uruguay. Dossier de Prensa.* Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres, 2009.

Alta Dirección consolida su Compromiso de asumir la Calidad con Equidad de Género como parte de su visión y como un valor reconocido y compartido por toda la organización.

***Nivel 2: Implementación:** consiste en la implementación del **Plan de Calidad con Equidad** a partir de la revisión y ajuste del diagnóstico y la planificación de la etapa anterior (nivel 1).*

***Nivel 3: Mejora:** se busca **poner en práctica un sistema de control del proceso**, cerrando el ciclo y abriendo el camino a la excelencia organizacional. El objetivo es asegurar la sostenibilidad del proceso mediante un esfuerzo crítico. Se trata, por tanto, de una etapa de validación del proceso iniciado. En esta etapa, la organización **asumió como un valor la Calidad con Equidad de Género** y ésta forma parte integral de su quehacer, propendiendo a que se vea reflejado en su Visión⁹⁴.*

En tanto, las organizaciones que participan de forma **voluntaria** en el proceso piloto deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- *Estar dispuesta a liderar este proceso.*
- *Realizar un diagnóstico, mediante la aplicación de una herramienta ajustada a la realidad de la empresa u organización, que permita definir el punto de partida respecto a las inequidades existentes entre hombres y mujeres en la organización.*
- *Traducir los resultados del diagnóstico en un plan de trabajo denominado Plan de Calidad con Equidad de Género ajustado a las prioridades de la organización*
- *Incorporar estrategias o acciones afirmativas tendientes a mejorar las inequidades movilizandolos recursos necesarios para cumplir con este objetivo.*

No se encontraron evidencias de que, a la fecha, ya se haya entregado el “Sello de Reconocimiento con Calidad de Género” a las organizaciones que participan en la fase piloto del Programa.

⁹⁴ Sitio Web del Instituto Nacional de las Mujeres. Áreas de trabajo. Calidad con Equidad. <http://www.inmujeres.gub.uy> [Consultado el 13 de diciembre de 2010]



INMUZA
Instituto para las
Mujeres Zacatecanas

**Tabla 27 Sistemas de gestión y/o certificación en género
América Latina**

Nombre de la acción	Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas	Programa Pro – Equidad de Género	Programa de Mejoramiento de la Gestión: Sistema de Enfoque de Género	Sistema de Gestión Laboral en Igualdad y Equidad de Género (SIGEG)	Modelo de Calidad con Equidad de Género
Institución rectora	Instituto de la Mujer Zacatecana	Secretaria de Políticas para la Mujer	Servicio Nacional de la Mujer	Instituto Nacional de las Mujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
País y año en el que inició su implementación	MEXICO, 2007	BRASIL, 2005	CHILE, 2002	COSTA RICA, en 2006 se implementó la fase piloto	URUGUAY, a mediados de 2009 de implementó su fase piloto
Alcance	Estatal	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Objetivo	No especificado explícitamente en su diseño	Promover la igualdad de oportunidades entre los géneros en empresas e instituciones a través del desarrollo de nuevas concepciones en la gestión de personas y en la cultura organizacional	Garantizar que la oferta pública contribuya a reducir las inequidades de género que prevalecen en ese país	Reducir las brechas de género con el formato de normas ISO como herramienta principal	Promover que las organizaciones públicas y privadas integren en su gestión organizacional la equidad de género asociada a las competencias del personal, optimizándolas con miras a incrementar la eficiencia y competitividad de las organizaciones
Carácter	Obligatorio	Voluntario	Obligatoria (su implementación encuentra sustento en la Ley N° 19.5531)	Voluntario	No información

Tipo de dependencia a la que se orienta	Instituciones gubernamentales	Empresas privadas e instituciones gubernamentales	Instituciones gubernamentales	Empresas privadas e instituciones gubernamentales	Empresas privadas e instituciones gubernamentales
Fases de trabajo	Parte de un conjunto de requisitos estandarizados, lo cual implica: <ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico interno (laboral) y externo (situación de usuario/as) 2. Especificación de Plan de acción para cada una de las situaciones de inequidad identificadas en los diagnósticos 3. Seguimiento (indicadores de resultado) 4. Verificación del cumplimiento de los requisitos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adhesión 2. Ficha perfil (diagnóstico), respecto a dos áreas de incidencia: <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de personas (procesos de recursos humanos) • Cultura Organizacional 3. Elaboración de plan de acción 4. Monitoreo del plan de acción 5. Evaluación del cumplimiento del plan de acción 6. Entrega del Sello Pro – Equidad de Género 	Ciclo de trabajo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico del proceso de la provisión de servicios y/o productos con perspectiva de género 2. Plan de trabajo para enfrentar las inequidades detectas 3. Implementación y seguimiento del Plan de trabajo 4. Evaluación del Plan de trabajo <p>Comienza nuevamente el ciclo de trabajo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación y sensibilización 2. Diagnóstico de las brechas de inequidad dentro de la empresa o institución 3. Elaboración de una política de igualdad y un Plan de acción 4. Auditoria de una tercera parte y si cumple con la mayoría de requisitos de la Norma se hace acreedor a la certificación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compromiso: identificar la problemática 2. Implementación de un Plan de Calidad 3. Mejora: poner en práctica un sistema de control del proceso, cerrando el ciclo y abriendo el camino a la excelencia organizacional

Fuente: Elaboración propia

- **¿Qué aprendizajes pueden tener relevancia para la futura puesta en marcha de otras iniciativas en otras instituciones?**

Es fundamental no perder de vista que las políticas públicas de equidad de género que incorporan un sistema de gestión de calidad, forman parte de procesos más amplios orientados al avance democrático de nuestras sociedades y a la modernización de la administración pública. En congruencia con ello, **la implementación del Modelo debe ser un ejercicio participativo, equitativo e incluyente.** Desarrollado de manera que favorezca su apropiación por parte de los servidores públicos y abone a su legitimidad social, concitando la mayor cantidad de adhesiones posible.

Otro aspecto de singular relevancia, es que para implementar un Modelo de Equidad de Género es necesario analizar y tener en cuenta el contexto político, social, económico y cultural en el que se pretende ponerlo en marcha. Las tendencias globales y regionales pueden beneficiar su ejecución, pero no bastan para desarrollar una iniciativa de este tipo que sea sostenible en el mediano plazo, particularmente ante un cambio de administración. Asimismo, el análisis del contexto permitirá **colocar el Modelo en las prioridades de la agenda pública, con acciones viables, pertinentes y oportunas.**

Es importante **capitalizar los avances jurídicos.** Antes de impulsar el Modelo se debe revisar e incorporar en su diseño los avances legales estatales en materia de equidad de género y tomar en cuenta aquellas disposiciones jurídicas federales así como la normatividad interna de las dependencias públicas, incluyendo las reglas que atañen a la relación entre los trabajadores y el Estado. Los vacíos jurídicos que se identifiquen, deben atenderse mediante la colaboración con el poder legislativo y otros actores de la comunidad política local, principalmente el movimiento de mujeres, las organizaciones civiles y los partidos políticos.

A diferencia del sector privado, en las instituciones públicas es crucial la **formación de cuadros técnicos especializados en materia de equidad de género.** Ello no sólo contribuirá a la sostenibilidad del Modelo, sino que permitirá que quienes elaboran los planes y programas gubernamentales, desarrollen los conocimientos y habilidades necesarios para identificar y atender las brechas de género como parte de sus labores regulares y no sólo para el cumplimiento de un requisito de gestión. En este mismo sentido, es importante difundir la idea de que **la articulación del enfoque de género con un sistema de gestión, es un componente de**

modernización de la administración pública. Se ha demostrado que la eliminación de las brechas de género y el empoderamiento de las mujeres, son factores que contribuyen al desarrollo económico y a elevar la calidad de vida de las sociedades⁹⁵.

En general las dependencias públicas encargadas de las políticas de género, pero en particular las instancias públicas encargadas de la implementación del Modelo, deben **gozar de un estatus paritario dentro de la administración pública local**, así como atribuciones legales para vigilar su cumplimiento y en su caso solicitar la imposición de sanciones. Si la entidad responsable, está subordinada en el andamiaje de la administración pública, si su mandato no es vinculante, está reproduciendo la condición de género, pero a nivel macro.

Podemos concluir que las estrategias de institucionalización y transversalidad de la perspectiva de género en el Estado asociadas a la implementación de modelos de gestión en calidad son experiencias recientes, siendo pioneros en este sentido algunos países de América Latina.

Sin embargo, es necesario destacar que no todas las experiencias constituyen estrategias de transversalización del enfoque de género en el sector público, ya que están dirigidas al ámbito de las empresas privadas.

Ahora bien, en general estas estrategias se orientan a la construcción de condiciones de igualdad en el ámbito laboral de las organizaciones públicas con miras a examinar las implicaciones que tienen para hombres y mujeres las acciones públicas, así como también impulsar políticas públicas con perspectiva de género.

De manera sintética los hallazgos son:

- El sistema chileno y el zacatecano son experiencias que resultan comparables ya que ambas constituyen estrategias de transversalización del enfoque de género en las instituciones gubernamentales.

En términos generales, se pueden señalar las siguientes similitudes entre los casos zacatecano y chileno:

⁹⁵ Cfr. Buvinic, Mayra y Elizabeth M. King, "Astucia Económica", en: *Finanzas & Desarrollo*, Revista trimestral del Fondo Monetario Internacional, junio de 2007. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2007/06/pdf/king.pdf>

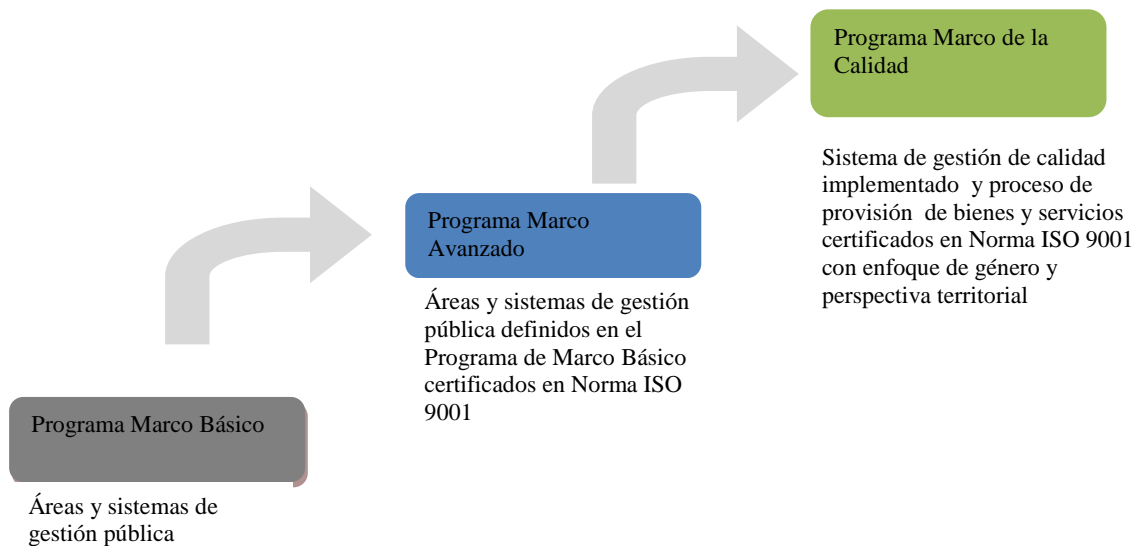
- Ninguna de las dos experiencias incorpora al sector privado; está orientadas a trabajar a favor de la igualdad de género en el sector público, exclusivamente.
- Ambos programas disponen de un respaldo normativo, situación que les da sustento institucional para permanecer en el tiempo.
- Ni el Modelo de Equidad de Género del Gobierno del Estado de Zacatecas ni el Sistema Enfoque de Género de Chile representan medidas con carácter voluntario, por el contrario, están sujetas a mandato institucional.
- Los dos sistemas incluyen un proceso de certificación que reconoce públicamente el trabajo de las dependencias a favor de la igualdad de género

No obstante su similitud, se observan algunas diferencias en sus etapas de trabajo:

- El sistema chileno considera únicamente acciones orientadas a incorporar el enfoque de género en el proceso de entrega de productos y/o servicios a la ciudadanía. En tanto que el Modelo mexicano considera el ámbito interno de las instituciones, una serie de requisitos orientados a generar igualdad de género en el ámbito organizacional de las instituciones públicas.
- En ese terreno, el Modelo zacatecano se enfoca a erradicar la violencia laboral, el acoso y hostigamiento sexual al interior de las instituciones públicas, así como requisitos orientados a garantizar la igualdad género en el ámbito interno.
- Tanto el Sistema chileno como del Modelo zacatecano consideran la incorporación de las necesidades específicas de las mujeres y de los hombres en el servicio que prestan. No obstante, sólo el Modelo de Zacatecas ofrece la posibilidad de diseñar e incorporar nuevas acciones y políticas que atiendan a ello; el Sistema Enfoque de Género se limita a tomar medidas que incorporen el enfoque de género en los procesos de provisión de servicios y/o productos que ya existen en las instituciones.
- El diseño del Modelo de Zacatecas incluye una sección orientada a la mejora del mismo en la que contempla acciones preventivas y correctivas, así como su evaluación y análisis comparativo con prácticas exitosas. En tanto, el Sistema Chileno ha evolucionado en un

sistema de mejoramiento de gestión escalonado que amplía el alcance de las certificaciones, lo cual se considera una estrategia de largo plazo para el mejoramiento de la gestión con enfoque de género.

Proceso de certificación Sistema Enfoque de Género de los Programas de Mejoramiento de Gestión, Chile



El Modelo de Equidad de Género de Zacatecas implementado en México y el Sistema Enfoque de Género del gobierno de Chile se convierten en experiencias de transversalización únicas que podrían replicarse en otros países. Retomando las lecciones aprendidas en ambos casos.

El Modelo Zacatecano se constituye como la única estrategia que intenta impactar en la incorporación de la perspectiva de género en el ciclo de las políticas públicas que, además, propicia la construcción de condiciones de igualdad y libre de violencia en el ámbito laboral de las instituciones. No obstante es preciso señalar que el proceso de certificación del Sistema chileno podría enriquecer el Modelo implementado en el Estado de Zacatecas.

CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

La información que se desprende de este apartado responde a los resultados de la evaluación mostrados en este informe. La finalidad del análisis que aquí se presenta es contribuir a fortalecer el diseño, implementación y los resultados del Modelo con miras a que esta experiencia pueda enriquecer el desarrollo de otras iniciativas relacionadas con la incorporación de la perspectiva de género en el Estado.

Como estrategia que tiene por finalidad contribuir a la igualdad de oportunidades y la equidad de género en el estado y en las organizaciones de gobierno, el MEGGEZ se inscribe dentro de las estrategias basadas en la implementación de modelos de gestión de calidad, que articulan los sistemas de gestión con la incorporación del género en la racionalidad del quehacer público.

Así mismo, el MEGGEZ se asienta en un proceso de certificación que involucra prácticamente a todas las dependencias de la administración pública del Estado, con especial énfasis en el Instituto para las Mujeres Zacatecanas (INMUZA) como la instancia encargada de coordinar su implementación.

A través de un exhaustivo trabajo de generación de información cuantitativa y cualitativa, los resultados obtenidos por la consultoría en esta evaluación permiten conocer e identificar aquellos factores que han favorecido u obstaculizado la implementación y los resultados del MEGGEZ.

Dicha información se estructura en dos sentidos complementarios, que tienden a confluir en el mismo propósito de avanzar en el conocimiento de las mejores estrategias de política pública destinadas a erradicar la discriminación y las brechas de género.

Por una parte se presentan los hallazgos de la investigación que nos informan sobre los alcances que tienen los modelos de gestión de calidad como herramientas dirigidas a la transversalidad de la perspectiva de género en el Estado.

Por otra, se muestran de manera específica los resultados de esta experiencia en particular (MEGGEZ), a partir de los resultados estructurados de acuerdo con las cinco dimensiones o ejes:

- 1) Pertinencia y Coherencia
- 2) Eficacia
- 3) Eficiencia

4) Sostenibilidad

5) Apropiación

I. El MEGGEZ como una herramienta para la transversalidad de la perspectiva de género en el Sector Público

Es importante destacar que el MEGGEZ surge como una iniciativa de carácter institucional que responde al compromiso del gobierno del Estado por favorecer las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, así como consolidar un sentido de responsabilidad pública sobre el papel que le corresponde a las instituciones de gobierno en erradicar la discriminación hacia las mujeres.

Para contribuir a ello la iniciativa propuesta planteó incidir en los mecanismos de gestión pública, es decir, como estrategia estuvo dirigida no sólo a generar políticas específicas a favor de las mujeres sino, principalmente, a transformar el quehacer de la administración pública al asumir la responsabilidad de incorporar la perspectiva de género como un eje orientador de los procesos y acciones de gobierno.

Desde el análisis de la política pública, el objetivo se enfocó en transformar la racionalidad con la que operan las instituciones e influir, de manera transversal, en todas las dependencias de gobierno instrumentando un mismo Modelo de gestión para la equidad.

Este esfuerzo **representó una toma de conciencia del Gobierno del estado del papel que cumplen las organizaciones públicas en la reproducción de las inequidades de género**, enfatizando el hecho que las medidas adoptadas no sólo deben ser aplicadas a la población en general, sino que requieren de su incorporación dentro de la propia dinámica y cultura organizacional de las instituciones de gobierno. Lo cual es de suyo un avance sustantivo en la institucionalización del género en el estado de Zacatecas.

Un aspecto central que resulta de la presente evaluación es la **importancia de que los modelos de gestión para la equidad se adecúen al contexto y características del sector público**, como condición para asegurar su éxito. Como fue visto en apartados anteriores, estos modelos reproducen una iniciativa cuyo origen estuvo enfocado en su aplicación para empresas del sector privado, las cuales tienen una naturaleza distinta a las organizaciones del sector público.

Entre las principales características que diferencian a las instancias públicas y privadas, se encuentra que: las dependencias públicas están relacionadas entre sí y con otros Poderes del Estado; su actividad está sujeta al escrutinio público y a marcos legales que las mandatan; y su planeación responde al proyecto político de la administración en turno (Planes de desarrollo). Por ello, **los modelos de gestión con equidad en el sector público deben partir de reconocer el marco legal y político que las define y la necesaria articulación e interdependencia de las organizaciones de gobierno**, la cual está asentada en el andamiaje de atribuciones y responsabilidades definido legalmente.

En este mismo orden de ideas, el sector público responde a las demandas, necesidades y problemáticas de toda la sociedad en su conjunto, por lo cual, a diferencia de las empresas privadas, las dependencias públicas que incorporan la perspectiva de género en su gestión deben basar sus decisiones en la identificación de necesidades e intereses de los hombres y las mujeres que integran la sociedad, no únicamente en las y los “clientes” o beneficiarios de sus programas. El MEGGEZ **careció de diagnósticos sectoriales** que le permitieran partir de esa base de conocimiento. Así como careció de diagnósticos institucionales.

Como fue señalado en el marco conceptual, es fundamental entender que las estrategias que se impulsen deben estar en sintonía con el análisis del contexto específico. El proceso de institucionalización no se puede reducir a un proceso unidireccional que se da paso a paso, sino que hay que identificar múltiples puntos de entrada y requiere prestar atención a qué cambios ocurren tanto en el ámbito técnico como político

Así mismo, como fue expuesto en el marco conceptual de esta investigación y en el análisis de las buenas prácticas, los modelos de gestión utilizan el proceso de certificación como un criterio para validar el cumplimiento de los objetivos propuestos a favor de la equidad. Para potenciar estos objetivos, se espera que el proceso de certificación sea desarrollado de manera flexible e integral, adaptándose a las necesidades y condiciones particulares de las dependencias u organizaciones. Bajo esta lógica, la certificación forma parte de un proceso continuo de mejora organizacional y no puede considerarse como un fin en sí mismo.

No obstante lo anterior, una de las principales conclusiones que se desprende de esta evaluación es que en el MEGGEZ **la certificación se constituyó en el fin último de la aplicación del modelo**, lo cual tuvo implicaciones importantes en el proceso mismo de implementación, así como efectos en

los resultados del Modelo, pues el cumplimiento formal de requisitos se impuso sobre los avances sustantivos en materia de igualdad.

Lo anterior viene a reforzar una idea central en el marco de lo que significa el proceso de institucionalización de la perspectiva de género, esto es, que la certificación es sólo un medio, una estrategia, que debe ser desarrollada en el marco de una **política pública de igualdad de género más amplia e integral**, que involucre a todo el Estado y que trascienda la voluntad y compromiso de una administración en particular.

Asimismo, **el proceso de adhesión a la iniciativa y el liderazgo necesario para conducir su ejecución** - que de suyo implica fuertes resistencias culturales y en las dinámicas laborales propias de la burocracia de la administración pública-, debe estar claramente definido e incluir estrategias participativas de colaboración y de construcción de compromisos. Las pautas de trabajo, las prioridades en materia de política y los procedimientos de trabajo deben ser generadores de consenso, sobre todo en la fase de arranque del Modelo, para evitar las resistencias personales y colectivas y con ello asegurar no sólo la eficiente apropiación del Modelo, sino por sobre todo su sostenibilidad.

En este tenor, uno de los hallazgos de la evaluación fue la **ausencia en el MEGGEZ de una etapa de preparación institucional para la implementación del Modelo**, que incluyera un fuerte proceso de sensibilización y generación de adhesiones entre las y los Titulares de las distintas instituciones públicas. Dicha etapa se considera necesaria para garantizar la adopción transversal del modelo.

Asimismo, como se ha demostrado el proceso de investigación, un modelo de gestión con enfoque de género requiere identificar qué es lo que se va a transformar, controlar o verificar dentro del ciclo de las políticas públicas y la organización interna de las mismas dependencias, para lograr resultados importantes en materia de igualdad de género.

Un riesgo en este proceso, asociado a la naturaleza de los sistemas de gestión, es perder de vista el fin último de la iniciativa: incorporar la perspectiva de igualdad de género en las políticas cotidianas y en las rutinas institucionales, y privilegiar la adopción de formatos y requisitos procedimentales. El **excesivo énfasis en los procedimientos**, en el marco de culturas laborales apegadas a los medios más que a los fines, es un factor que debilita el potencial transformador al que aspira la implementación del Modelo.

Como fue expuesto en el análisis de la consistencia del modelo en relación a la lógica que sostiene a un sistema de gestión, el examen de los requisitos propuestos por el MEGGEZ nos advierten que **la articulación entre gestión e igualdad puso de relieve el componente de la gestión en detrimento de los propósitos de equidad**. Este aspecto no es menor, debido a que el excesivo énfasis en el cumplimiento de los requisitos relegó la generación de estrategias específicas a favor del género.

Aunado a lo anterior, la administración del Modelo enfatizó la **aplicación casi mecánica de formatos y procesos definidos externamente**. En este marco, el sistema informático de administración de información (denominado *QControl*) se colocó en el centro neurálgico del Modelo, lo cual repercutió notablemente en la apropiación de los actores.

La generación de un compromiso, conocimiento, y entendimiento compartido de la necesidad de incorporar la perspectiva de género al quehacer de las dependencias no fue una prioridad sustantiva dentro de la agenda de requisitos dispuestas por el Modelo.

La repetición mecánica de formatos explica por qué todas las dependencias, independientemente del año en que inician el proceso y de sus contextos particulares, adoptaron prácticamente las mismas iniciativas de políticas internas. Las acciones que más frecuentemente fueron implementadas se orientaron a visibilizar el tema de hostigamiento sexual y acoso para efectos de prevención y denuncia, y en segundo nivel promover un balance entre la vida laboral y la familiar. En menor grado se encontró el desarrollo de medidas para garantizar procedimientos de reclutamiento, selección y contratación de personal bajo criterios de género, o la eliminación de la segregación vertical.

Así mismo, el papel de los actores involucrados dio como resultado aquello que las experiencias en este ámbito han enfatizado como un elemento negativo que hay que evitar: el **excesivo peso de asesores y colaboradores externos**, los cuales asumieron atribuciones y decisiones que sólo deben recaer en actores públicos, como son la administración de la información y la definición de acciones.

Adicionalmente, las y los asesores externos **fungieron a la vez como evaluadores y auditores** de las acciones realizadas por las dependencias en el marco del Modelo lo que tuvo consecuencias negativas para la legitimidad y apropiación del modelo.

En síntesis, la experiencia del MEGGEZ muestra la importancia de los Modelos de gestión como herramientas para la transversalidad de género, a la par que permite identificar **los riesgos que deben evitarse**, y que pueden resumirse en:

- 1) Reproducir irreflexivamente la experiencia del sector privado sin la necesaria adaptación al sector público;
- 2) Colocar a la certificación como el fin último;
- 3) Basar la implementación en los procedimientos y métodos de gestión y no en los contenidos;
- 4) Priorizar la lógica de los sistemas de gestión sobre los objetivos de igualdad de género;
- 5) Reproducir mecánicamente formatos sin procesos de reflexión participativa por parte de las y los actores;
- 6) Carecer de un proceso de sensibilización y generación de adhesiones y compromisos de largo plazo.
- 7) Depositar en consultores externos atribuciones excesivas.

II. Ejes de análisis: principales hallazgos

1) PERTINENCIA Y COHERENCIA:

En relación a la evaluación del diseño del modelo y su correspondencia con las normas y objetivos que lo orientan, el análisis de la información nos ofreció importantes elementos para valorar la pertinencia de esta iniciativa como estrategia destinada a resolver el problema de la inequidad de género en el Estado.

En términos generales podemos señalar que **la revisión de la normatividad y el marco jurídico** relacionado con el Estado de Zacatecas, y su correspondencia con los principios que definen el Modelo, son ampliamente satisfactorios al tomar en cuenta los aspectos relativos a la equidad de género. Sin embargo, el diseño del Modelo no partió de reconocer este marco jurídico, lo cual limitó la potencial generación de sinergias y mecanismos de coordinación entre las dependencias, así como restringió efectos potenciales del Modelo.

Como se mencionó en la investigación, en la entidad existen disposiciones legales que habrían sido útiles para reforzar la implementación del MEGGEZ, tanto en la vertiente correspondiente al sistema de gestión, como en algunos aspectos relacionados con la equidad entre mujeres y hombres.

El marco de atribuciones y responsabilidades de las dependencias, así como las distintas leyes de aplicación estatal, constituyen un referente que debió considerarse en el diseño del Modelo. Además de permitir la adecuada asignación de responsabilidades entre las distintas instancias de gobierno, retomar las definiciones establecidas en las Leyes habría dotado al Modelo de un respaldo jurídico **que reforzaría su permanencia y obligatoriedad, en los imaginarios de las y los funcionarios públicos y de la sociedad.**

Si bien el Modelo cuenta con un sustento teórico y de gestión claramente definido, es importante considerar algunos aspectos para enriquecer su concepción general y puesta en marcha como estrategia para la institucionalización de la perspectiva de género.

Una conclusión de la evaluación es que el diseño del Modelo no partió de identificar y caracterizar adecuadamente el problema o necesidad a la que intentaba responder, lo cual es necesario para alinear adecuadamente los esfuerzos.

Es importante contar con un diagnóstico de las capacidades institucionales, la cultura organizacional, la situación de género interna y el marco legal y de atribuciones de cada una de las dependencias participantes. Si bien todas las instancias de gobierno parten de una misma estructura normativa, la realidad institucional que vive cada una de ellas es particular y debe ser entendida y analizada para efectos de una apropiación más fluida e integral.

Como hemos sostenido en esta evaluación, no es posible asumir que todas las dependencias enfrentan los mismos problemas en torno a la inequidad a nivel interno, y que cuentan con las mismas condiciones institucionales para poner en marcha un sistema de gestión como el que aquí se presenta.

Del mismo modo, **la definición de prioridades en materia de política pública y de gestión interna** fue un vacío que se presentó en todas las dependencias analizadas. La uniformidad y homogeneidad en la aplicación del modelo rompe con la lógica de la flexibilidad que debiera

caracterizar a los sistemas de gestión en base a la experiencia internacional que ha sido revisada para esta evaluación.

De manera sintética podemos señalar que las principales carencias que es preciso revisar para contribuir a la mejora en el diseño del Modelo son las siguientes:

1. Definición de la dependencia responsable de dar seguimiento y supervisión de la puesta en marcha del modelo y dotarla de las atribuciones necesarias para que ejerza un control eficiente y sostenido.
2. Realización de un diagnóstico sectorial específico, en cada una de las dependencias, con criterios claramente definidos que permita conocer el estado de la cuestión en materia de equidad de género.
3. Establecimiento de criterios precisos que orienten la realización de las auditorías para el proceso de certificación.
4. Establecimiento de estrategias de articulación entre las dependencias participantes con miras a fortalecer la política de igualdad en el Estado.
5. Elaboración de los criterios necesarios para sostener el proceso de formación y habilitación profesional de los agentes de género involucrados en la implementación del Modelo.
6. Inscribir el modelo dentro una política de género integral al Estado que en base a la normatividad vigente, pueda asegurar su institucionalización como política de Estado.
7. Definición de criterios claros de participación de consultores externos, tanto de aquellos y aquellas encargadas de acompañar los procesos de implementación, como de los y las responsables de impartir las capacitaciones y realizar las auditorías.

Por otro lado, la valoración de **los objetivos y los resultados esperados del Modelo** nos advierten de la necesidad de que en su diseño se establezcan explícitamente los resultados directos que plantea obtener, lo cual es indispensable para direccionar las acciones y guiar el proceso de seguimiento y evaluación del Modelo.

Otros de las conclusiones en este tema es el hecho de que la mayoría de los requisitos contemplados por el modelo son parcialmente realistas de cumplirse por parte del conjunto de dependencias, debido principalmente a los siguientes factores:

- La falta de un andamiaje conceptual y técnico que le dé precisión y claridad a cada uno de ellos,
- La ausencia de la consideración de actores indispensables para lograr lo que se plantea, principalmente el sindicato, la Oficialía Mayor y la Contraloría Interna.
- No considerar la revisión de la normatividad interna de cada una de las dependencias, en lo que respecta a la relación con el personal de base y de confianza.
- No prever lo necesario para asegurar los recursos financieros suficientes.
- Considerar plazos muy cortos para la realización de los mismos.

En tal sentido, una de las lecciones fundamentales en este eje refiere a la **necesidad de fortalecer los recursos humanos y financieros necesarios, así como la coordinación institucional y la generación de capacidades**, que garantice que los requisitos dispuestos en el Modelo se orienten a la consecución de resultados factibles, tangibles y concretos.

La **exigencia de una periodicidad anual** para la incorporación del Modelo en las dependencias participantes ha sido una limitante que de manera constante es enunciada en todas las dependencias; es poco realista esperar que en un año las dependencias cuenten con los elementos suficientes para ejecutar políticas públicas con perspectiva de género.

En tal sentido, una de las debilidades del modelo consistió en no considerar **un plazo preparatorio** que permitiera a las dependencias adecuar sus procedimientos, revisar su normatividad, capacitar al personal y organizar su estructura en interna en función de adaptar el Modelo al quehacer de la dependencia.

Otra conclusión que se desprende del análisis del diseño del modelo y la formulación de sus objetivos es la **no consideración de la participación de la ciudadanía en sus diversas etapas**, específicamente de organizaciones de mujeres, las cuales puedan contribuir a una mejor comprensión de la perspectiva de género dentro del Estado, así como en la fiscalización y seguimiento de las acciones desarrolladas por el gobierno.

Seguimiento y Evaluación

En relación al seguimiento y la evaluación propuesta en el Modelo, los hallazgos obtenidos apuntan a que **no se contempló desde su diseño un sistema de indicadores homogéneo** que permitiera generar un proceso de seguimiento integral de los avances, resultados e impactos. Cada una de las dependencias estableció sus propios indicadores con apoyo de consultorías externas que fueron contratadas para acompañar el proceso, las que a su vez presentaron déficit en su capacidad de acompañamiento técnico.

Existen muchos indicadores de procesos y pocos de resultado o impacto, lo que dificulta desarrollar una valoración completa de los logros obtenidos al interior de las dependencias. Incluso en varios casos los indicadores no están desagregados por sexo y no hubo una periodicidad en la medición y tampoco consistencia en su formulación.

En efecto, en función de un análisis exhaustivo de la información proporcionada por las dependencias es posible sostener que los indicadores que dan cuenta de los avances en el cumplimiento del Modelo a partir de la implementación de acciones internas y externas **presentan serias dificultades para constituirse en una base adecuada que permita medir los avances hacia los resultados esperados.**

Asimismo, concluimos que la mayoría de las dependencias no cuentan con un sistema formal de seguimiento de los resultados del Modelo, lo que se encuentran son informes aislados pero no una información que integre de manera coherente los avances logrados. El INMUZA, por su parte, no ha desarrollado un trabajo consistente y permanente de integración y sistematización de la información obtenida.

Entre las razones que explican la falta de indicadores confiables y sostenibles, encontramos que el desconocimiento de parte los actores que participaron en el proceso de implementación del Modelo fue un factor significativo, aunado al ineficiente acompañamiento y la premura del tiempo para la certificación.

2) EFICACIA

Cumplimiento de Objetivos

En esta dimensión de la evaluación se pone especial énfasis en el cumplimiento de los objetivos y resultados esperados en función de la revisión de la documentación proporcionada por cada una de las dependencias y de los criterios y requisitos dispuestos en el propio Modelo.

Como fue descrito en el desarrollo del eje, en gran medida la mayoría de las dependencias **cumplió satisfactoriamente con los requisitos** vinculados con las siguientes áreas:

- Administración del sistema de gestión,
- Planeación de acciones y políticas para la igualdad, tanto internas como externas,
- Instauración de acciones específicas para atender situaciones de hostigamiento y acoso sexual en las dependencias de gobierno,

En contraste, tuvo limitaciones importantes en los siguientes campos:

- Asegurar un adecuado seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados
- Proceso sólido de revisión y mejora del Modelo, a partir de los resultados alcanzados.

Así mismo, existieron carencias importantes en los resultados mostrados en materia de desagregación de los registros administrativos por sexo, estructura organizacional competente que permita el desarrollo, implementación, seguimiento y mejora del Modelo de equidad de género y la elaboración de Informes o reportes para obtener y analizar datos para la toma de decisiones.

Una de las conclusiones centrales en la dimensión de eficacia apunta a considerar que una debilidad central en el cumplimiento de objetivos radica en que este se enfocó en la reproducción mecánica de formatos y documentos por parte de las dependencias, así como en el cumplimiento formal de los requisitos del modelo, pero **no se logró trascender de manera fundamental en el quehacer cotidiano de las organizaciones de gobierno**, lo cual limitó de manera contundente los efectos del Modelo en la igualdad de género.

En efecto, la evaluación muestra que los efectos del Modelo aún son limitados. En la práctica se priorizó el Sistema de Gestión y se descuidaron o perdieron de vista los cambios sustantivos para la igualdad de género. Los esfuerzos de los Comités se centraron en cumplir todos y cada uno de los formatos y procedimientos establecidos en el Modelo y se desatendió el contenido mismo de las políticas y acciones en favor de la igualdad, así como la necesidad de permear en las dinámicas, procesos y quehacer cotidiano de las mismas dependencias.

Como fue señalado en párrafos anteriores, esto fue así porque en el proceso de implementación del Modelo la obtención de la certificación se convirtió en el fin último a alcanzar. Las y los mismos funcionarios entrevistados se cuestionan acerca de los objetivos del modelo (la equidad o sólo cumplir con los requisitos), y señalan que muchos de los trámites se terminaron cumpliendo en papel sin mayor trascendencia.

No obstante estas limitaciones, **el Modelo ha mostrado ya efectos positivos, los cuales podemos sintetizar en los siguientes:**

- La valoración positiva por parte de las y los funcionarios públicos involucrados, de la implementación de un Sistema de Gestión como herramienta de mejora del quehacer público de las dependencias.
- Los avances en la legitimidad y posicionamiento del tema de la perspectiva de género en la Administración Pública Estatal.
- Ampliación del lenguaje y actitud proclive a la defensa de los derechos laborales de las y los trabajadores a partir de la implementación de un sistema de gestión basada en la calidad.
- Avances en la utilización de un lenguaje incluyente de género en los documentos institucionales y en la desagregación de información administrativa por sexo; sobre todo en los documentos de planeación y programación institucional.
- Reconocimiento en las y los funcionarios de las dependencias, así como en algunas autoridades involucradas en la instrumentación del Modelo, de la importancia conciliar la vida laboral y vida familiar, como vía para lograr mayor igualdad y mejorar la calidad en la gestión pública.
- La práctica de generar de información (interna y externa) para identificar las acciones públicas a realizar desde las dependencias, lo que ha redundado en avances sustantivos hacia una nueva forma de concebir la política pública, más apegada a la atención de necesidades e intereses de las personas.
- Mayor conciencia de la necesidad de incrementar el número de mujeres en puestos de toma de decisiones.

- Existencia del recurso de queja en caso de hostigamiento o abuso sexual, violencia laboral o discriminación.

En síntesis, Entre los factores que limitaron o facilitaron la obtención de resultados se encontraron los siguientes:

Factores que limitaron:

- Rigidez del Modelo y falta de participación del personal de las dependencias en su diseño.
- Falta de adaptación del Modelo a la realidad de la administración pública.
- Presión y sobre carga de trabajo en los Comités de Género, en quienes descansó la implementación.
- Incumplimiento de la política de estímulos estipulada en los requisitos del Modelo.
- Presión excesiva ejercida por las autoridades en el tiempo para la certificación.
- Papel de los Consultores: trato descalificador de las y los integrantes de los Comités, poca profundidad, insuficiente asesoría y acompañamiento
- Delegación de la responsabilidad de la implementación y seguimiento a las consultoras externas
- Falta de retroalimentación y sinergia entre las dependencias.
- Continuos cambios en los integrantes de los Comités
- Falta de compromiso de mandos altos o Directivos y resistencia al tema de parte de los Titulares.
- Presión política por adoptar el Modelo, sin una adecuada estrategia de sensibilización y generación de adhesiones y compromisos.
- Excesiva complejidad en la implementación del Modelo: muchos requisitos, falta de priorización, excesiva formalización y carga procedimental.

- Insuficiente acompañamiento por parte del INMUZA, relacionado con la falta de capacidad real para enfrentar el proceso en los tiempos y magnitud emprendida.
- Inexistencia de un programa integral y permanente de capacitación y formación en género destinado a contrarrestar las resistencias culturales y favorecer los procesos técnicos de aprendizaje en género y gestión.
- Incertidumbre en la disponibilidad de recursos financieros y humanos

Factores que facilitaron:

- Las Dependencias que contrataron a alguien específico para asumir actividades técnico-administrativas encontraron mejores posibilidades para enfrentar la implementación de manera más fluida.
- La voluntad política de gobernadora que impulsó su adopción en el conjunto de las dependencias de gobierno y la modificación al marco normativo y legal en el estado.
- Pese a las limitaciones antes señaladas, el INMUZA hizo un esfuerzo importante por brindar seguimiento específico a la implementación del Modelo en las dependencias, lo cual se constituyó en un factor positivo que favoreció la cobertura en la mayoría de las dependencias de gobierno.
- Experiencia acumulada en el proceso de arranque el implementación del Modelo. Las dependencias de la tercera generación, fueron proporcionadas metodologías más depuradas tanto para la planeación de sus actividades como para la generación de los diagnósticos y la elaboración de indicadores.

3) EFICIENCIA

Los resultados de la valoración de este eje refieren a la relación entre la cantidad de los bienes y servicios generados (resultados alcanzados) y los insumos o recursos utilizados. Antes de mostrar las conclusiones es importante señalar que esta consultora no contó con información precisa acerca del presupuesto destinado específicamente para la implementación del Modelo⁹⁶, por lo

⁹⁶ Se cuenta con información proporcionada por la Secretaría de Finanzas acerca de los presupuestos destinados a los programas, políticas y acciones de equidad, pero no está especificado el recurso específico para la operación del MEGGEZ.

cual los análisis se desprenden de la información proporcionada en trabajo de campo por las y los informantes.

En general podemos señalar que la cantidad de recursos financieros y humanos puestos a disposición para la implementación del Modelo no fueron adecuados para alcanzar los resultados esperados. Como fue señalado, la falta de presupuesto limitó la adecuada implementación del Modelo, principalmente en el último periodo de gestión.

Así mismo, la falta de recursos condicionó en muchos casos el tipo de acciones propuestas por las dependencias. La falta de claridad en la disponibilidad efectiva de recursos para el Modelo cuestiona la relevancia e institucionalidad de esta política en el Gobierno del Estado, pues una acción de esta envergadura sin la consecuente seguridad en la asignación presupuestal no garantiza su sostenibilidad en el tiempo. Este hecho cobró especial relevancia en el último año de gestión del Ejecutivo en el contexto de cambio de mando.

En relación a los recursos humanos destinados a la implementación del Modelo, de los resultados de la evaluación se concluye que:

1. Para los integrantes del Comité las cargas de trabajo para el cumplimiento del Modelo fueron excesivas y además reprodujeron roles y estereotipos de género, pues en muchos casos las personas que efectivamente permanecieron realizando las tareas de los Comités fueron en su mayoría mujeres, que asumieron un mayor compromiso en el tema.
2. Pese a lo anterior, los integrantes del Comité se manifestaron convencidos de haber logrado cambios en la cultura organizacional de las dependencias.
3. Fue insuficiente la capacitación y sensibilización para asegurar recurso humano plenamente habilitado para guiar el proceso de planeación, aplicación y seguimiento de políticas públicas con perspectiva de género.

4) SOSTENIBILIDAD

La evaluación de las condiciones que permiten la sostenibilidad del MEGGEZ supone considerar e integrar en el análisis la valoración de varios de los elementos anteriormente expuestos en los ejes de diseño, eficiencia y eficacia, los que en su interrelación posibilitan evaluar la incorporación del

enfoque de género a las prácticas y rutinas de la administración pública y las condiciones necesarias para su permanencia y anclaje institucional.

Ahora bien, no todos estos elementos tienen el mismo peso en asegurar que una iniciativa como el MEGGEZ pueda permanecer y generar impactos profundos en materia de equidad de género. La sostenibilidad del Modelo se encuentra fuertemente determinada por los procesos de transición, donde la lógica política de la administración pública tiene un peso mayor frente a los principios de gestión de calidad inscritos en la operación del Modelo.

En efecto, en la coyuntura de cambio de administración en la que se realizó esta consultoría el componente político ha sido central, dada la incertidumbre y falta de directriz que los Comités de Género de cada dependencia manifiestan tener, así como la excesiva movilidad de sus integrantes por rotación de personal. Como hemos mencionado, uno de los resultados encontrados es que varias dependencias el Modelo y su gestión se encuentran actualmente paralizados.

Y aun cuando el compromiso y la voluntad política de la máxima autoridad del Estado fue central en un principio, y contribuyó a efectuar algunas reformas al marco legal y normativo, ello no asegura que el Modelo trascienda a la administración que le dio vida. Igual suerte corren las políticas específicas de acción afirmativa al interior de las dependencias como al exterior; incluso la distribución presupuestaria y los recursos específicos son aspectos que no fueron asegurados en la práctica relacionada con el Modelo, a pesar de que en la Ley de Igualdad se establece la obligatoriedad de asignar recursos para la Política de Igualdad, así como tampoco lo fueron los criterios y normas relacionadas con la política laboral del sector público.

En este sentido, se comprueba el impacto que los cambios de gobierno tienen en la estabilidad institucional de las iniciativas y políticas elaboradas a favor de la equidad de género. La continuidad de las estrategias de gestión a favor del género es susceptible de sucumbir frente a los cambios en las agendas de gobierno.

Otro de los hallazgos importantes en esta evaluación y que afectan a la sostenibilidad del Modelo y de las acciones a favor de la equidad, refiere a la conformación y al papel desempeñado por los Comités de Equidad. Como ya fue expuesto, éstos fueron integrados por funcionarias y funcionarios que no tuvieron necesariamente la jerarquía estipulada dentro en los requisitos del Modelo. Asimismo, los Comités no contaron con las atribuciones necesarias que los dotaran de

capacidad de actuación. En algunos casos, encontramos incluso superposición de atribuciones entre las funciones de los Comités y el área de recursos humanos o el sindicato.

En efecto, el diseño del Modelo finca la estructura del Comité en base a puestos y no en los perfiles óptimos para el buen cumplimiento de los requisitos. La mayoría de los integrantes de los Comités son personal de confianza, que dado su estatus laboral son susceptibles de mayor movilidad laboral en los cambios de administración de gobierno.

Así mismo, el Modelo no establece las estrategias necesarias para asegurar la permanencia de los Comités en el contexto de los procesos de cambio de administración de gobierno y de los procedimientos de traspaso de mando que aseguren que la información y las acciones desarrolladas se sostengan en las dependencias.

Ahora bien, enfocándonos específicamente en las condiciones para la sostenibilidad de un modelo de gestión de calidad como es el MEGGEZ, concluimos que la falta de análisis y un diagnóstico certero sobre el contexto que caracteriza la administración pública es un factor negativo que supuso trasladar la racionalidad con la que operan las empresas privadas, al ámbito de funcionamiento del Estado.

En efecto, la implementación del Modelo se basó en una lógica unidireccional de instrucción e imposición de ciertos requisitos por parte de los consultores y el equipo del INMUZA que aspiraba a que la administración pública se adaptara, en un plazo menor de tiempo, a una nueva forma de gestión del trabajo. En función del cumplimiento del proceso de certificación no se consideró un proceso flexible y abierto de apropiación conceptual y técnica que abonara a la sostenibilidad de los cambios propuestos.

Así mismo, la excesiva presencia de la figura de la gobernadora como elemento de control y sanción, fue en desmedro de la sostenibilidad el Modelo, pues el proceso descansó en su autoridad, con lo cual el relevo de poder genera una suerte de vacío que repercute en la continuidad.

De manera general podemos señalar que la sostenibilidad está siendo afectada por los siguientes aspectos:

1.- La experiencia reciente de institucionalización de la equidad de género como un objetivo de la política pública, y su incorporación bajo una nueva orientación que transforma la forma en que

tradicionalmente se interpretaba la desigualdad social (económica principalmente), resultan amenazantes para el *estatus quo* e implica una profunda revisión y adecuación de las políticas de desarrollo. El diseño e implementación del MEGGEZ no consideró este aspecto y más bien se insertó como una propuesta aislada de la corriente principal de la administración pública del Estado.

2. La existencia de brechas de género como producto de la falta de equidad y desigualdad entre hombres y mujeres son aspectos que generan resistencias por la naturalización de tal desigualdad; al no contar con un programa integral y sistemático de formación, el MEGGEZ no logró generar una masa crítica adherida a la iniciativa que fuera un nicho de presión y difusión para la nueva administración de gobierno. Es decir, la escasez de recursos humanos capacitados y con un conocimiento técnico suficiente que les permitiera, independientemente de la administración que haya, tener la voluntad y capacidad suficiente para impulsar la continuidad de las políticas de género.

3.- El MEGGEZ se constituyó en “la” herramienta para transversalizar la perspectiva de género ya que no fue concebida como parte de una estrategia global de la agenda de género en el gobierno. Las inercias institucionales propias de la administración siguen siendo una fuerte barrera en todo el proceso de institucionalización de la perspectiva de género.

4.- Nada asegura concretar el apoyo retórico que comúnmente se genera en torno a las políticas de género. Los consensos en torno a la agenda de género pueden verse desestabilizados frente a los cambios de administración.

Atendiendo a cada contexto, una eficaz gestión de las políticas públicas de género requiere mínimamente una fuerte voluntad política que se expresa en un apoyo inicial decidido, el cual se debe institucionalizar en prácticas y acciones que trasciendan las competencias de las unidades de género. Implica además transformar la cotidianidad del funcionariado, sus conocimientos, habilidades y competencias concretas, además de incluir incentivos y sanciones a favor del cambio en la cultura organizacional.

5) **APROPIACIÓN**

Este eje nos remite directamente a los actores que son claves en la implementación del Modelo. La apropiación se analizó a través de una aproximación cualitativa con el objetivo de recuperar la construcción de significados compartidos y representaciones sociales. La opinión de las y los actores participantes -autoridades, miembros de los Comités, INMUZA, consultores- representan un insumo fundamental para conocer cómo se fue desarrollando el proceso de gestión del Modelo, la adhesión personal y colectiva y la percepción de su contribución al ámbito institucional.

Entre las principales conclusiones tenemos:

- El énfasis excesivo en el cumplimiento de los requisitos y el tiempo acotado para la certificación tuvo un papel negativo en el proceso de apropiación colectiva dentro de las dependencias. Si bien los miembros del Comité demuestran un grado óptimo de adhesión y compromiso frente a principios de equidad de género, esta consultoría no tiene la suficiente evidencia para señalar que este criterio es compartido por todo los miembros al interior de cada una de las dependencias.
- La relación con la autoridad en la apropiación del Modelo tuvo efectos positivos y negativos. Por una parte se reconoce el importante papel desempeñado por la Gobernadora en turno, dándole prioridad a la implementación del Modelo como iniciativa de política pública; sin embargo, el proceso seguido fue de imposición, sin establecer redes y alianzas que favorezcan una adhesión sostenida en el tiempo.

Como fue señalado en el marco conceptual, iniciativas de esta envergadura precisan del desarrollo de una adhesión que vaya más allá del propio mandato, ya que existe la posibilidad de que sea interpretado como una imposición que obliga a desarrollar mayores esfuerzos laborales. Es decir, el sustento político de la institucionalización implica fortalecer las redes de personas que trabajen como verdaderos agentes de género. El consenso no sólo debe lograrse por la imposición de la iniciativa, sino involucrar a las personas en una verdadera convicción de la importancia del género.

- La percepción sobre el papel desempeñado por el INMUZA se encuentra fuertemente polarizada. En algunos casos existe una crítica abierta a la forma en que establecieron la relación con las consultoras encargadas del acompañamiento a las dependencias y de la selección de las especialistas en género que fungieron como ponentes en los cursos de capacitación. La falta de capacidad atribuida al INMUZA se relaciona con la falta de recursos humanos y financieros que esta dependencia tuvo para la implementación del Modelo.

- La excesiva rigidez del proceso de certificación y el énfasis puesto en el cumplimiento de los requisitos tuvo un papel negativo en la apropiación positiva que las y los funcionarios públicos hicieron del Modelo como política de equidad. Lo mismo opera para el caso de la sobrecarga de trabajo para las y los integrantes de los Comités. El proceso de transición política ha puesto en evidencia la fragilidad con la que esta iniciativa se presenta actualmente, limitando la posibilidad de defensa que las y los funcionarios sensibilizados en género pueden hacer sobre esta iniciativa. Actualmente existe una falta de directriz en relación a la permanencia del Modelo.
- Los procesos de apropiación insertos dentro de la implementación del Modelo no consideraron la reacción diferencial que varones y mujeres tienen sobre la pertinencia de la perspectiva de género, dada su identidad de género. Es importante destacar la reacción negativa de algunos varones y la necesidad de generar un programa de formación y sensibilización específica para este grupo.
- Las resistencias en torno al Modelo se explican principalmente por la carga de trabajo que su implementación supuso, el trato y relación con las consultoras, las resistencias culturales hacia la propia temática de género, el cuestionamiento a la lógica que acompaña el sistema de gestión en calidad y finalmente la asociación del Modelo como una política impuesta por la Gobernadora.

CONCLUSIONES GENERALES:

Sin duda que el MEGGEZ debe considerarse como una de las estrategias más novedosas en materia de incorporación de la perspectiva de género en el Estado. Como experiencia de política pública en materia de género contribuye a los esfuerzos que academia, movimiento de mujeres y el mismo Estado han desplegado en los últimos años para desarrollar nuevas posibilidades de intervención. En su diseño y gestión confluyen años de trabajo e importantes esfuerzos teórico-conceptuales que intentan vincular cambios organizacionales con la propia hechura de las políticas públicas.

En este sentido, la evaluación de la experiencia es, a su vez, un trabajo que refuerza y contribuye a avanzar en el manejo y difusión de aquellas estrategias que puedan concitar mayor adhesión, comprensión, aprehensión y sostenibilidad de la perspectiva de género como un nuevo enfoque de política pública y de conceptualización del desarrollo.

El MEGGEZ surge para responder al problema de la falta de visión de género dentro de las organizaciones públicas y sus efectos en la reproducción de las condiciones de inequidad de género en la sociedad. Sin embargo, los Modelos de gestión por sí solos no pueden constituirse en la única herramienta que atienda esta problemática, que de suyo es compleja y está condicionada por múltiples factores del orden político y económico.

Uno de los aprendizajes obtenidos de la evaluación de esta experiencia es que los Modelos de Gestión deben ser parte de una estrategia global de la agenda de género en el gobierno, en la cual confluyan tanto el conjunto de las instancias de gobierno, como otros actores sociales clave: organizaciones sociales y civiles, academia y otros Poderes del Estado.

En este sentido, uno de los hallazgos relevantes en el proceso de investigación es que una de las principales debilidades del proceso en Zacatecas fue que el MEGGEZ fue sobredimensionado, lo que ocasionó una saturación de requisitos y exigencias, así como una cobertura acelerada en tiempo y dimensión, lo cual si bien abonó en amplitud, comprometió la profundidad de sus logros.

Un aprendizaje sustantivo es que el diseño e implementación de estas iniciativas debe ser gradual, conforme a metas realistas, a un programa de largo aliento que trabaje en sinergia entre las

dependencias de gobierno, así como con la sociedad civil y otros actores relevantes y que incorpore la adhesión de los tres poderes de Estado.

Así mismo, y de manera, preponderante es indispensable la adecuación del diseño del Modelo de gestión a las condiciones y características del sector público. Pues las dependencias del estado en su estructura, naturaleza y cometido tienen diferencias sustantivas con las empresas privadas, lo que hace inadecuada la estrategia de reproducción.

Respecto del proceso de operación del Modelo, podemos destacar las siguientes conclusiones:

- De manera positiva, existió un adecuado cumplimiento con el proceso de auditorías dando formalidad y rigurosidad al proceso de certificación, así como en el cumplimiento de los documentos que sustentan la implementación de los requisitos del Modelo en los aspectos referidos al sistema de gestión; sin embargo, existe poco alcance del cumplimiento respecto a la transversalidad de la perspectiva de género y las políticas de igualdad.
- Excesiva estandarización de los procesos entre las dependencias sin considerar sus particularidades y capacidades a partir de un análisis específico de cada una de ellas.
- Excesiva preponderancia del proceso de certificación en desmedro de los resultados específicos a favor de la equidad de género.
- Escasa incorporación de mecanismos sistemáticos de revisión, adecuación y mejora del modelo a la luz de los objetivos de la igualdad.
- El seguimiento y evaluación de los procesos y resultados presentan serias deficiencias que van desde la elaboración de los informes y el desarrollo de los diagnósticos hasta la elaboración de las acciones en cada una de las dependencias.
- Cuestionamiento por parte de las y los actores institucionales al papel desempeñado por los consultores externos y los encargados de realizar las consultorías, quienes tuvieron atribuciones excesivas y debilidades en el apoyo técnico-conceptual.
- Escasa capacidad de generación de consensos y retroalimentación entre dependencias participantes que potenciaran su institucionalización dentro el estado. No se contempló un proceso de coordinación, articulación y complementariedad entre los distintos actores y las dependencias participantes.

- Ausencia de un programa de formación y capacitación en género que cubriera las principales necesidades en materia conceptual y metodológica, en función de los criterios que implica la puesta en marcha un sistema de gestión
- Los recursos financieros y humanos destinados al Modelo fueron insuficientes e inciertos.
- Falta de participación de organizaciones civiles y ciudadanos.
- Excesivo papel de la titular del Ejecutivo como fiscalizadora del cumplimiento de la certificación en un plazo de tiempo muy limitado para cada dependencia
- Concentración exclusiva de las responsabilidades en la operación del Modelo de los Comités de Equidad en cada una de las dependencias limitando su difusión y apropiación al resto de los integrantes de las dependencias
- Falta de mecanismos que previeran los efectos del proceso de transición política para asegurar la sostenibilidad el modelo.

RECOMENDACIONES

En este apartado se presentan las recomendaciones para mejorar el MEGGEZ. Las mismas se presentan divididas en dos apartados, en el primero se encuentra aquellas generales que se orientan a fortalecer el Modelo como herramienta de transversalización de la perspectiva de género en las instancias del Estado, en el segundo se presentan las recomendaciones de carácter puntual para mejorar la operación del MEGGEZ.

Estas últimas se presentan divididas en dos categorías, por un lado aquellas de corto plazo, cuya aplicación es inmediata y pueden llevarse a cabo en el marco de atribuciones del INMUZA, por otro se muestran las de mediano y largo plazo, que son aquellas cuya implementación requiere de un lapso mayor a seis meses o cuya ejecución necesita de la confluencia de otras dependencias además del INMUZA.

Recomendaciones generales:

- **Adecuar el desarrollo del Modelo a las características de las entidades públicas.**

Es importante revisar el Diseño del Modelo, y adecuarlo a las características del sector público. Un primer paso para ello radica en considerar:

- 1) Requisitos diferenciados por dependencias atendiendo al marco de atribuciones y responsabilidades que las delimita.
- 2) Procesos de sensibilización y generación de adhesiones que trasciendan y complementen al mero mandato como mecanismo de adopción.
- 3) Contemplar procesos participativos dentro de las dependencias para la generación de los planes de acción.
- 4) Consideración del conjunto de actores institucionales que deben participar coordinadamente en los procesos, estableciendo algún mecanismo interinstitucional de instrumentación, seguimiento y evaluación del Modelo (la Secretaría de Finanzas, SEPLADER, Oficialía Mayor, entre otras, deben ser instancias que se integren en dicho mecanismo).

- **Revisar el marco jurídico aplicable**

Analizar el marco regulatorio vigente, tanto en materia de administración pública, como en lo relativo a la protección de los derechos humanos de las mujeres, así como las disposiciones jurídicas que regulan la relación entre los trabajadores, el Estado y las organizaciones sindicales de cada institución, para fortalecer y consolidar las acciones a favor de la equidad de género dentro de cada dependencia.

Adicionalmente, se debe **examinar y en caso necesario modificar la normatividad interna de las dependencias públicas**, tanto para asegurar que respondan a los avances que se vayan obteniendo para proteger los derechos de las mujeres, como para regular las relaciones entre las personas que integran la plantilla laboral de la dependencia. Éste último es un proceso que requiere plazos más largos y de la colaboración de las y los trabajadores, incorporando también a la representación sindical y a los directivos institucionales. De este modo se podrían generar mejores condiciones para que este tipo de acciones no se realicen de manera aislada, marginal o paralela a las actividades regulares correspondientes a la administración de los recursos humanos de cada una de las dependencias, como ocurrió con los Comités de Equidad de Género del MEGGEZ.

Los avances que existan en materia legislativa en el país, estado o municipio en el que se pretenda implementar el Modelo, deben ser preservados, difundidos y capitalizados al máximo, en especial a nivel local, para respaldar el Modelo en proceso más amplio de desarrollo democrático y modernización de la administración pública; esto contribuirá a despojar al Modelo de un posible atributo “voluntarista” de la autoridad en turno para abonar en la institucionalización de los esfuerzos en su carácter de políticas públicas dirigidas a objetivos concretos de mediano y largo plazos.

Lo anterior en su conjunto creará mejores condiciones para la continuidad de experiencias similares al MEGGEZ.

- **Analizar el contexto social, político, económico y cultural de la entidad (país, región o municipio) en la que se va a aplicar el Modelo de Equidad de Género**

El diseño y ejecución del Modelo debe respaldarse y beneficiarse de las tendencias globales y regionales que incentivan el avance de los derechos de las mujeres y la igualdad entre los géneros,

tomando en cuenta el contexto político, social, económico y cultural en el que se busca ponerlo en operación.

Es probable que las políticas de género adquieran rasgos de islas, debido a su escasa vinculación con las prioridades de la agenda estatal o nacional. Un análisis detenido del contexto social, político, económico y cultural, permitirá identificar apoyos, obstáculos y confrontaciones posibles relacionadas con la implementación del Modelo. Asimismo, permitirá establecer prioridades y evaluar la pertinencia de las acciones que se pueden emprender, de cara a un panorama más general. En la medida en que el Modelo sea congruente con el contexto local, sus acciones tienen más posibilidades de ser apropiadas por otras dependencias y obtener el respaldo de otros actores sociales, económicos y políticos (Por ejemplo la iniciativa privada, los medios de comunicación, la comunidad académica y los líderes de opinión).

- **Fortalecer el papel de la entidad pública encargada de coordinar el Modelo de Equidad de Género**

Es importante que la instancia gubernamental encargada de los asuntos de género, cuente con un respaldo legal y político suficiente y oportuno, para desempeñarse como un actor válido con capacidad de diálogo con sus pares dentro del gabinete estatal o local, los gobiernos nacionales y los organismos internacionales. Se necesita reafirmar la capacidad de interlocución de la instancia gubernamental encargada de los asuntos de género, ubicándola como par con el resto de las dependencias que integran la APE. De esta manera tendrá oportunidad de acceder a la discusión de la agenda pública.

Frecuentemente los órganos estatales encargados de los asuntos de género disponen de márgenes reducidos de acción en el entramado institucional estatal. Es decir, su capacidad de incorporación del enfoque de género en las políticas y programas de otras dependencias, están supeditados a la voluntad política del Ejecutivo en turno y al peso que éste le otorgue dentro de su programa de gobierno. A ello se agrega que este tipo de instituciones generalmente no cuentan con un servicio civil de carrera que garantice la continuidad de los equipos técnicos que en ellos trabajan y es común que enfrenten restricciones presupuestales, relacionadas con el lugar “secundario” que se le atribuye a las funciones que cumplen. Todo ello conforma instituciones frágiles, obligadas a invertir enormes esfuerzos para realizar acciones que, generalmente, no se integran a la corriente principal de las políticas públicas gubernamentales.

En este caso se recomienda que el mecanismo de género desempeñe un papel central en la coordinación y ejecución del Modelo con la dotación suficiente de recursos humanos especializados, con un mandato legal que respalde su capacidad de actuación y con la apropiación del liderazgo de la iniciativa.

- **Habilitar al Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres del estado como instancia interinstitucional para dar seguimiento al Modelo**

Considerando que en el **Sistema de Igualdad entre Mujeres y Hombres del estado** confluyen entes públicos del estado, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación y municipios del Estado. Se recomienda su utilización como instancia interinstitucional responsable de dar seguimiento y evaluación a la implementación del Modelo en el Estado. Pues ello favorecería la mayor vinculación entre los diversos actores públicos y sociales, así como la mayor corresponsabilidad en la operación del Modelo.

- **Incorporar en el esfuerzo a organizaciones de la sociedad civil y academia**

A fin de fortalecer la sostenibilidad del Modelo se recomienda la incorporación de organizaciones de la sociedad civil y académica en los mecanismos de diseño, seguimiento y evaluación. Además de apoyar en la consistencia conceptual, la incorporación de estos dos actores facilitará la continuidad en la orientación y tareas del mismo.

Recomendaciones específicas para continuar la operación del Modelo de Equidad de Género en el Estado de Zacatecas

A) Corto plazo:

- **Valoración de los Comités de Equidad de Género de las Dependencias**

Es conveniente que el IMUZA investigue el estado que actualmente guardan los Comités de las 31 dependencias certificadas, para identificar cómo están integrados actualmente, las necesidades de capacitación para la implementación del Modelo, las adhesión del personal, la voluntad de la autoridad, y elaborar el programa de trabajo correspondiente al ejercicio fiscal en curso.

- **Revisión de las acciones y recursos previstos en los POA de las 31 dependencias certificadas**

Contar con una base de datos que identifique las acciones previstas para el ejercicio fiscal vigente, así como apoyar la previsión de los recursos necesarios para implementarlas.

- **Definir criterios y emitir lineamientos para regular la participación de las consultorías externas en la operación del Modelo**

El INMUZA debe regular la colaboración de las consultorías con objeto de garantizar su liderazgo en la implementación del Modelo y evitar que actores externos tengan atribuciones de especiales y autoridad en la coordinación del Modelo. Ello contribuirá a evitar que funjan como evaluadores y auditores del Modelo y que tomen decisiones que trascienden su marco de competencias.

- **Redefinir el proceso de certificación**

Es necesario revisar el proceso de auditoría y certificación, con objeto de garantizar que el cumplimiento de los requisitos relacionados con el sistema de gestión no subordine los objetivos relacionados con la equidad entre mujeres y hombres. Esta recomendación requiere de una revisión de los objetivos del Modelo y de la forma en que la autoridad planifica su implementación en el marco de una estrategia más global de incorporación de la perspectiva de género a la agenda del Estado. Estos objetivos deben definirse claramente por el INMUZA (con base en lo dispuesto en la Ley de Igualdad) y difundirse ampliamente a través de los Comités de Equidad de Género.

En este marco se recomienda:

- 1) ampliar el plazo en que debe darse la certificación a fin de fortalecer los procesos de capacitación y adopción a profundidad de cambios institucionales.
- 2) redefinir los criterios para la certificación dando prioridad a la valoración de contenidos acordes con la igualdad de género.
- 3) redefinir los criterios para la selección de auditores/as a fin de asegurar perfiles de personas que conozcan sobre los temas de género.

- **Definir criterios claros para la elaboración de planes de acción**

Es indispensable que el INMUZA desarrolle lineamientos precisos para definir el tipo de acciones (frecuentemente denominadas “políticas”) que se deben incluir en los planes de acción de las

dependencias. Ello incluye criterios y lineamientos para la elaboración de diagnósticos de género, así como la capacitación y formación del personal en esta materia.

Una vez definidos estos criterios y programada la capacitación de los Comités de Equidad de Género, se deben difundir en el portal electrónico de INMUZA, para facilitar su consulta por parte de otros actores sociales y políticos que puedan interesarse en dar seguimiento al desarrollo del Modelo.

- **Fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación**

Es importante fortalecer el control, seguimiento y evaluación del MEGGEZ, lo cual permitirá un mayor conocimiento acerca de sus logros, alcances y áreas de mejora. De manera inmediata se recomienda:

- 1) Compilar y sistematizar información de las dependencias respecto de las políticas, acciones y presupuestos asignados y ejercidos en el marco del Modelo.
- 2) Definir un sistema de indicadores de aplicación Global, que respondan a los temas transversales y que cuenten con una base técnica común que permita su comparación en el tiempo y entre las mismas dependencias.
- 3) Definir una línea de base, con indicadores sectoriales y organizacionales de género, que prepare el terreno para una posterior evaluación de impacto.
- 4) Definir criterios claros para la elaboración de indicadores por parte de las dependencias, así como diseñar e instrumentar un proceso de capacitación.

B) Mediano y largo plazo

- **Elaboración de diagnósticos**

Se recomienda la elaboración de diagnósticos sectoriales sobre las condiciones, situación, necesidades e intereses de las mujeres y los hombres en los distintos ámbitos sociales y económicos del Estado, los cuales deberán sustentar las políticas y acciones de las dependencias públicas. Dichos diagnósticos no deben constituirse en la realización de una serie de encuestas o

fichas de consulta; se requiere de un trabajo al más alto nivel de desarrollo metodológico con miras a presentar un panorama más completo de la realidad que se quiere intervenir.

- **Modificar el diseño del MEGGEZ**

Definir con precisión los objetivos y resultados esperados del Modelo, así como estructurarlo en etapas escalonadas, a fin de que en cada una de éstas se definan los objetivos específicos que se deben alcanzar las dependencias, antes de pasar a la siguiente.

Un aspecto central en esta propuesta es la flexibilización y simplificación del Modelo, lo cual requiere de un proceso de análisis estratégico de priorización. Es recomendable que se definan (de manera simplificada) una serie de requisitos de aplicación general para todas las dependencias, y se considere la definición de nuevos requisitos, en etapas posteriores, como parte del proceso de avance en la implementación del Modelo en cada una de las dependencias.

Así mismo, revisar los requisitos y asegurar que sean compatibles con las disposiciones jurídicas actualmente vigentes en Zacatecas, tanto en materia de gestión pública como en lo que respecta a la igualdad de género, la eliminación de la discriminación y la erradicación de la violencia. Dado que el documento rector del MEGGEZ se publicó en el 2007, es de la mayor relevancia incorporar al diseño del Modelo, todas aquellas disposiciones que respalden y otorguen fundamento jurídico a los requisitos, así como a los objetivos del Modelo.

Los requisitos deben responder a las atribuciones de las dependencias de la APE, tanto para la coordinación del MEGGEZ (INMUZA), como para las demás etapas de su desarrollo: planeación (SEPLADER), presupuesto (SEFIN), auditoría (Contraloría interna), sanciones e incentivos (Oficialía Mayor).

Se deben incluir criterios para regular la participación de consultores externos: selección, supervisión, delimitación de funciones, rendición de cuentas y cancelación de sus servicios en su caso. Todo agente externo al sector público que reciba recursos gubernamentales, debe transparentar sus informes de actividades y percepciones en términos de las leyes correspondientes. Estos requisitos deben abarcar todo tipo de consultorías (gestión de calidad, género, capacitación, diagnósticos, etc)

Sustituir el glosario de términos por un apartado teórico y conceptual que esté alineado con el marco jurídico zacatecano. El documento rector del Modelo, debe aportar una plataforma básica

de conocimiento que sirva de referente a todos los agentes gubernamentales y no gubernamentales que participen en su ejecución.

Se debe incluir como requisito que la entidad coordinadora del Modelo, es la encargada de definir criterios claros para la elaboración de indicadores, con el propósito de que sean comparables y medibles. Asimismo, se debe establecer como requisito que la instancia coordinadora debe reunir y sistematizar los indicadores de todas las dependencias involucradas y publicar periódicamente los resultados globales.

Es importante incluir requisitos orientados a asegurar que el personal participe en las definiciones y se apropie de la ejecución del Modelo.

La entidad coordinadora del Modelo, debe definir los contenidos de la capacitación que se brinde a los servidores públicos, en función de las etapas del Modelo y los niveles que ocupan en la estructura organizacional (directivos, mandos medios, personal operativo).

- **Implementación del MEGGEZ:**

Desarrollar el Modelo en etapas o fases, a fin de garantizar que las dependencias cuenten con los conocimientos y recursos que se requieren para el desarrollo de cada fase.

Las acciones, programas o políticas que realicen las dependencias en el marco del Modelo deben ser congruentes con sus respectivas atribuciones y programas de trabajo. Esto significa evitar que se estandaricen procesos sin considerar las funciones que corresponden a cada dependencia por mandato legal y las prioridades sociales que está obligada a atender.

Llevar a cabo programa integral y permanente de capacitación y formación técnica especializada en género y políticas públicas. De este modo se crearán mejores condiciones para que ante los cambios de administración, se cuente con una masa crítica de recursos humanos especializados en el tema, con voluntad y capacidad para impulsar la continuidad de las políticas de género.

Con base en el punto anterior, el Modelo tendría que ser un ejercicio democrático/participativo que, con el apoyo de otros actores –por ejemplo el sector académico y organizaciones de la sociedad civil- permita al personal desarrollar conocimientos y habilidades técnicas para la construcción conjunta de diagnósticos, elaboración de planes de acción y programas de trabajo, presentación de propuestas para la mejora de procedimientos y servicios.

Adicionalmente, se debe fortalecer el acompañamiento a las dependencias públicas en todas las etapas de desarrollo del Modelo, tanto por parte de la entidad que coordine el Modelo, como con el apoyo de asesores y consultores externos.

Favorecer el intercambio de experiencias entre los Comités de Equidad de Género de las dependencias, para lo cual se recomienda la creación de espacios de diálogo y vinculación, los cuales además facilitarán la generación de políticas públicas integrales, en las cuales participan diversas instituciones.

- **Vigilancia y mejora de MEGGEZ**

Involucrar a otros actores sociales y políticos (organizaciones civiles, instituciones académicas, organismos internacionales) en el seguimiento de las distintas etapas de desarrollo del Modelo. La participación de organizaciones civiles, instancias académicas y otros actores, en el monitoreo de los avances del Modelo, redituará en una mayor legitimidad social comprometiendo a las autoridades gubernamentales y abonando a su sostenibilidad ante un cambio de administración. El monitoreo ciudadano, a través de acciones como la contraloría social y la instalación de observatorios, contribuye a colocar la mirada de agentes políticos activos sobre el desarrollo del Modelo, despojándolo así de la posibilidad de que se convierta en un botín político –cuando alcance logros— o en acciones que obedecen al voluntarismo de la administración en turno.

- **Fortalecer a la entidad encargada de coordinar el Modelo**

Modificar la normatividad de la administración pública estatal para dotar a la entidad pública responsable de coordinar el Modelo de atribuciones que faciliten sus tareas de supervisión y vigilancia, así como para sancionar efectivamente el incumplimiento de las dependencias involucradas. Es indispensable que esto se lleve a cabo con el mismo rigor con el que habría de sancionarse cualquier otro incumplimiento o violación a la normatividad que regula los programas de gobierno. Asimismo, sería importante desarrollar un sistema de incentivos eficaz que favorezcan el cumplimiento de los requisitos del Modelo tanto para los miembros del Comité, como para el personal de las dependencias.

BIBLIOGRAFÍA:

- ARMENTIA, Pilar, “Un estudio de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres”, en: Revista Comunicación y Hombre, No. 3 Año 2007, pp. 81-94...
- BRAVO, Loreto y Rico, María Nieves (compiladoras). Hacia la Institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina”, Serie Seminarios y Conferencias, N° 20, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile, 2001.
- CERVA, Daniela. Procesos de Institucionalización de la Perspectiva de Género en el marco de los Procesos de transformación política en México, Tesis Doctorado en Ciencias Sociales y Políticas, FCPyS-UNAM. 2001
- Consejo de Europa “Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final de las actividades del grupo de especialistas en Mainstreaming. Estrasburgo, mayo de 1998, Madrid 1999.
- DELGADO Uribe, Kora Virginia, *Ficha temática relacionada con la situación de la mujer en México*, México, CONAPRED, 2007.
- FACIO, Alda, “Igualdad en la CEDAW; 30 años de desarrollo de un derecho clave para las mujeres”, Noviembre 2009,
<http://www.unifem.org.mx/un/documents/cendoc/cedaw/cedaw02.pdf>
- GARCÍA Price, Evangelina. Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas. Fundación Friedrich Ebert, Caracas, 2003
- GARDUÑO, Patricia, “Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Equidad de Género”, ponencia presentada al Seminario Internacional Reformas Constitucionales y Equidad de Género, Santa Cruz, Bolivia, 21, 22 y 23 de febrero de 2005.
- GIMÉNEZ Armentia, Pilar, “Un estudio de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres”, en: Revista Comunicación y Hombre, No. 3 Año 2007, pp. 81-94

- GÓMEZ Torralba, Rosa, “Estrategias y experiencias exitosas en el marco del programa Óptima”, en: *Formación y acreditación en Consultoría para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, Instituto Vasco de la Mujer y Comunidad Europea, 2002-2004, pág. 97
- GRYNSPAN, Rebeca “Las metas del milenio y la equidad de género en México: perspectiva en el ámbito internacional”, en: *Camino a la igualdad de género en México: propuestas*. México, SER-UNIFEM-PNUD-2005 pp. 29-54
- HAUSMANN, Ricardo, Laura D. TYSON y Saadia ZAHIDI, *The Global Gender Gap Report 2010*, Geneva, Switzerland, World Economic Forum, 2010, 334 pág.
- LAMAS, Alicia. “Planificación de la Gestión Pública con Equidad e Género: políticas públicas y democracia”, ponencia presentada en la Conferencia Centroamericana y del Caribe *Reducción de la Pobreza, Gobernabilidad Democrática y Equidad de Género*. Managua, Nicaragua, 28, 29 y 30 de agosto de 2002.
- LANG, Miriam, “¿Todo el poder?: políticas públicas, violencia de género y feminismo en México”, en *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal: Ensayos sobre letras, historia y sociedad*, Nº 12, 2003, pags. 69-90
- MAIER, Elizabeth, “Convenios internacionales y equidad de género: un análisis de los compromisos adquiridos por México”, en: *Papeles de población*, julio-septiembre, No. 53, UAEM, pp. 175-202.
- MELÉNDEZ, Carmen, “México. Política social y feminización de la pobreza”, en: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), *América Latina en Movimiento, 2009-08-10*, <http://alainet.org/active/32290> (consultado el 6 de octubre de 2010)
- MURGIBE, S. L., Metodología y Herramientas del Programa Óptima”, en: *Formación y acreditación en Consultoría para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, Instituto Vasco de la Mujer y Comunidad Europea, 2002-2004, págs.. 44-45
- PÉREZ, Cecilia Ministra Servicio Nacional de la Mujer de Chile para la reunión de trabajo que se realiza en el marco del Proyecto CEPAL/DAW/Naciones Unidas, Cuenta para el Desarrollo

“Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe” o Santiago de Chile, 27 y 28 de octubre de 2003

- REES, Teresa. *Mainstreaming Equality in the European Union*, London: Routledge. 1998
- RICO, María Nieves. *Capacidades institucionales y liderazgo para políticas de equidad de género en América Latina: los mecanismos para el avance de la mujer*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008
- RODRÍGUEZ Gusta, Ana Laura, *Negocios que promueven la igualdad: Cómo poner en práctica programas de Certificación de Sistemas de Gestión de Calidad con Equidad de Género*, Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD Serie Compartir Conocimiento, Vol. VI, 2009,
- RODRIGUEZ, Ana Laura. *Validación y certificación como mecanismos de transversalización de género en el Estado*. Las experiencias de Chile (Programa de Mejoramiento de Gestión) y del Estado de Zacatecas (Modelo de Equidad de Género). Informe presentado ante el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Consultado en: www.americalinagenera.org/es
- TORRALBO, Rosa Gómez. *La equidad de género como factor de gestión*. Manual de gestión. Instituto Anadaluz de la Mujer. España, 2006.
- VILLEGAS, Claudia, “Desarrollo Presupuestal y Gestión Pública para Resultados La Experiencia del Estado de Zacatecas”, en: *Presupuesto, Gasto y Contabilidad. (Enfoque para Resultados)*, Número 4, Diciembre de 2009, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
- *Empoderadas e iguales. Estrategia de igualdad de género 2008-2011*. Nueva York, PNUD, 2008.

- Cámara de Diputados LX Legislatura, *Armonización legislativa de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2009.
- *Camino a la igualdad de género en México: propuestas*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores -UNIFEM-PNUD, 2005, 214
- El Progreso de las mujeres en el mundo 2008/2009, ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas, Nueva York, UNIFEM, 2010. <http://www.unifem.org/progress/2008/> (consultado el 15 octubre 2010).
- El Sistema de Certificación Laboral en Igualdad y Equidad de Género en Costa Rica, Instituto Nacional de las Mujeres, 2009, pág. 6
- Gobierno de Chile. Servicio Nacional de la Mujer. *Sistema de Equidad de Género. Documentos*. Ríos, Marcela: “Avances Internacionales en la estrategia de transversalización”, <http://www.sernam.cl/pmg/documentos.php> [30/oct/2010]
- Gobierno de Chile. Servicio Nacional de la Mujer. *Sistema de Equidad de Género. Documentos*. Ríos, Marcela: “Avances Internacionales en la estrategia de transversalización”, <http://www.sernam.cl/pmg/documentos.php> [30/oct/2010]
- Instituto nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Datos de Zacatecas*, México, 2009
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Experiencias en la promoción de la equidad de género. Aprendizajes del proyecto generosidad: 2002-2005*, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2005.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Presentación del Modelo de Certificación del Sello de Calidad con Equidad de Género en Uruguay. Dossier de Prensa*. Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres, 2009.

- Instituto Nacional de las Mujeres, *Programa Nacional por una Vida sin Violencia 2002-2006*. INMUJERES
- Junta de Andalucía, *Óptima. Una nueva gestión de los recursos humanos*, 1998, 8 páginas.
- *Mujeres y Hombres en México 2010*, México, INEGI-INMUJERES, 2010, 133 págs.
- Naciones Unidas, *Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de Naciones Unidas*, Informe del Secretario General (E/1997/66), periodo de sesiones sustantivo de 1997. Ginebra, Consejo Económico y Social, 20 de junio a 25 de julio
- Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Los Derechos Humanos de la Mujer Brasileña**.
http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_8.htm (30/oct/2010)
- Organización de Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Los Derechos Humanos de la Mujer Brasileña*.
http://www.cidh.oas.org/countryrep/Brasesp97/capitulo_8.htm [30/oct/2010]
- PNUD, *Desarrollo Humano y Violencia contra las Mujeres en Zacatecas*, México, PNUD, 2007.
- *Presentación del Modelo de Certificación del Sello de Calidad con Equidad de Género en Uruguay. Dossier de Prensa*. Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres, 2009.
- Programa de Mejoramiento de la Gestión. Requisitos técnicos y medios de verificación. Departamento de Gestión, División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos – Ministerio de Hacienda. Con el apoyo de la Red de Expertos. Consultado durante diciembre de 2010 en: <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15230.html>
- *Programa Óptima. Guía de buenas prácticas para la implantación de acciones positivas en las empresas*, Unión Europea, Fondo Social Europeo; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Instituto de la Mujer; Comisiones Obreras, Secretaria Confederal de la Mujer, Madrid: Instituto de la Mujer, 2000

- Programa Pro-Equidad de Género. Oportunidades iguales. Respeto a las diferencias. Prácticas de equidad de género tejiendo la política de igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo Informe Sintético de la 1ª edición 2005/2006 Brasilia, Diciembre de 2006. Consultado durante diciembre de 2010 en : <http://www.saocarlos.sp.gov.br>
- Sitio Web del Instituto Nacional de las Mujeres. Áreas de trabajo. Calidad con Equidad. en: <http://www.inmujeres.gub.uy> [13/12/ 2010]